



Assemblée générale

Distr. générale
23 mai 2005
Français
Original: anglais

Cinquante-neuvième session

Points 45 et 55 de l'ordre du jour

**Application et suivi intégrés et coordonnés des textes
issus des grandes conférences et réunions
au sommet organisées par les Nations Unies
dans les domaines économique et social
et dans les domaines connexes**

Suite à donner aux textes issus du Sommet du Millénaire

Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous

Rapport du Secrétaire général

Additif

Commission de consolidation de la paix

Note explicative du Secrétaire général*

Observations générales

1. Dans mon rapport intitulé « Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous » (A/59/2005), j'ai proposé aux États Membres de créer une commission de consolidation de la paix afin de combler un vide majeur dans la structure institutionnelle de l'ONU. L'Organisation a joué un rôle capital pour ce qui est de négocier des accords de paix et d'aider à les appliquer, contribuant par là même à réduire le niveau des conflits dans plusieurs régions. Toutefois, les succès marqués sur le plan des activités liées à la négociation et à l'application d'accords de paix sont malheureusement entachés par certains échecs aux conséquences effroyables. En effet, plusieurs des événements les plus violents et les plus tragiques des années 90 sont survenus après la négociation d'accords de paix, comme ce fut le cas en Angola en 1993 et au Rwanda en 1994. Environ la moitié des pays qui sortent d'un conflit retombent dans la violence dans les cinq années qui suivent. Ces deux constats indiquent clairement que la

* Initialement transmise le 19 avril 2005 au Président de l'Assemblée générale par le Secrétaire général, qui a demandé que la note soit portée à l'attention des membres de l'Assemblée.



prévention des conflits rend indispensable de veiller à ce que les accords de paix soient appliqués de manière viable et durable.

2. C'est précisément ici qu'il existe une faille énorme dans la structure institutionnelle des Nations Unies : aucun élément du système n'est véritablement en mesure d'aider les pays à réussir à passer de la guerre à une paix durable. Dans mon rapport, j'ai donc proposé aux États Membres de créer à cette fin, au Secrétariat de l'ONU, une commission intergouvernementale de consolidation de la paix, ainsi qu'un bureau d'appui dans ce domaine.

3. J'ai été ainsi amené à modifier la proposition du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement (voir A/59/565) en fonction des réactions des États Membres, notamment en ce qui concerne le rôle du Conseil économique et social en plus du Conseil de sécurité, et du fait qu'il ne serait pas opportun que la commission de consolidation de la paix assume des fonctions d'alerte rapide.

4. Je suis heureux que cette proposition ait suscité un très large appui parmi les États Membres. Je pense que le succès dans ce domaine constituerait un pas essentiel dans le processus de réforme de l'Organisation. En même temps, tout en se déclarant en principe favorables, de nombreux États Membres ont demandé un complément d'information sur les fonctions de la commission proposée. J'ai souligné dans mon rapport que je fournirais davantage de détails sur les attributions éventuelles de cet organe. La présente note répond à cet objectif et propose diverses modalités.

5. J'avais également déclaré que je mènerais de nouvelles consultations avec les institutions financières internationales. Pour des raisons de calendrier, il n'a pas été possible de le faire avant que les États Membres ne se consultent officiellement à l'Assemblée générale. Je tiens néanmoins à réaffirmer l'importance de la participation pleine et active de ces institutions, conformément à leurs procédures en vigueur, aux travaux de la commission proposée. D'autres consultations sont envisagées et je tiendrai au courant le Président de l'Assemblée générale et ses collaborateurs.

Objectifs de la commission de consolidation de la paix

6. La commission proposée doit constituer le noyau central de l'aide requise pour créer et promouvoir des stratégies globales de consolidation de la paix, aussi bien d'une manière générale que dans le cas de pays particuliers. Elle devra encourager les États Membres ainsi que le Secrétariat, les organismes et les programmes des Nations Unies à prendre des décisions cohérentes sur la consolidation de la paix. Elle devra appuyer – sans essayer de s'y substituer – la planification au niveau des pays pour le relèvement et la consolidation de la paix. Elle devra également constituer le cadre dans lequel les représentants du système des Nations Unies, les principaux donateurs bilatéraux, les fournisseurs de contingents, les acteurs et organismes régionaux intéressés, les institutions financières internationales et les autorités nationales ou transitoires du pays concerné pourront échanger des informations sur leurs activités respectives de relèvement après le conflit, notamment pour en accroître l'efficacité en garantissant une cohérence entre, d'une part, le domaine politique et la sécurité et, de l'autre, le secteur du développement et de l'économie.

7. Les activités spécifiques aux pays devront être au centre des travaux de la commission de consolidation de la paix. En rassemblant les principaux acteurs, la commission pourra diriger son action dans quatre directions : veiller à ce que la communauté internationale dans son ensemble appuie effectivement les autorités nationales; proposer des priorités générales en s'assurant que celles-ci reflètent les réalités du pays concerné; mobiliser les ressources nécessaires, aussi bien pour faire démarrer les activités prioritaires de relèvement que pour soutenir en particulier les investissements financiers dans le moyen et le long terme; enfin, constituer une tribune pour assurer la coordination et résoudre les difficultés ou les divergences éventuelles.

8. La commission pourrait jouer un rôle particulièrement important en appelant l'attention sur les pratiques optimales et en les renforçant dans des domaines multisectoriels essentiels tels que la démobilisation, le désarmement, la réinsertion et la réadaptation, où des programmes efficaces doivent recourir aux capacités et aux projets des divers acteurs dans tous les secteurs de la politique, de l'action humanitaire, de la sécurité et du développement.

Fonctions de la commission de consolidation de la paix

1. *Fournir au Conseil de sécurité les informations nécessaires sur les efforts de développement et de mise en place des institutions requises pour le relèvement au lendemain d'un conflit et mobiliser les énergies à cet égard*

9. Lorsque le Conseil de sécurité prépare une opération à l'issue d'un conflit, la réunion rapide de la commission de consolidation de la paix pourrait lui fournir les informations voulues sur les fonds disponibles auprès de sources bilatérales et d'institutions financières pour lancer sans tarder les activités de consolidation de la paix des missions intégrées.

10. La commission proposée pourrait également servir à encourager les donateurs à prendre des engagements spécifiques et viables pour financer les activités de consolidation de la paix et de relèvement. Elle pourrait aider à passer sans tarder du financement des secours au financement du relèvement et du développement et contribuer à appeler dès le départ l'attention sur l'importance et le financement de secteurs souvent négligés, tels que le renforcement des capacités en matière d'administration publique pour affermir l'état de droit et assurer la fourniture de services publics.

2. *Aider à assurer de manière prévisible le financement des premières activités de relèvement, notamment en indiquant les mécanismes disponibles (contributions statutaires, contributions volontaires et fonds permanents)*

11. Au stade de la planification des opérations postérieures à un conflit ou au début des activités de relèvement, la commission proposée pourrait examiner un rapport présentant un état des fonds prévus pour la consolidation de la paix au moyen de contributions statutaires, de contributions volontaires et de fonds permanents, ce qui permettrait aux autorités nationales et aux membres de la commission de pouvoir identifier les lacunes et les déficits à combler. S'agissant du manque habituel de ressources pour les premières activités de développement et les dépenses renouvelables en matière d'administration publique, un fonds permanent pour la consolidation de la paix pourrait jouer un rôle ciblé et catalyseur.

3. *Examiner périodiquement les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de relèvement à moyen terme*

12. À des intervalles réguliers (de deux à quatre mois environ après la mise en place d'une opération et par la suite chaque trimestre ou chaque semestre), la commission de consolidation de la paix (selon des modalités particulières à chaque pays) se réunirait afin d'examiner les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de relèvement à moyen terme, en particulier dans l'édification des institutions publiques et de l'assise nécessaire au relèvement économique. Des réunions de ce genre, soigneusement organisées et faisant appel aux informations et aux analyses de la mission concernée des Nations Unies, de l'équipe de pays et des bureaux de la Banque mondiale, permettraient d'identifier les lacunes, les domaines où les efforts devraient être davantage concentrés, les manques de fonds, etc. Elles ne devraient pas faire double emploi avec les réunions normales des groupes consultatifs ou des donateurs nationaux ou basés dans le pays, mais devraient mettre l'accent sur les liens essentiels entre le processus de stabilisation de la situation militaire et politique et les modalités sous-jacentes de relèvement aux niveaux économique, financier et institutionnel.

13. Ces examens à mi-parcours pourraient également alerter le Conseil de sécurité et l'ensemble de la communauté internationale si le renforcement des institutions publiques et des assises économiques de la stabilité à plus long terme piétinait. Faute de progrès dans ce domaine, le Conseil de sécurité s'est parfois trouvé dans l'impossibilité de rapatrier les Casques bleus ou de retirer tel ou tel pays de son ordre du jour par crainte d'instabilité ou de reprise du conflit. Il n'est certes pas question d'éterniser la présence des soldats de l'ONU; il s'agit bien plutôt, grâce à de gros efforts entrepris dès le départ, de veiller à assurer le retrait des soldats du maintien de la paix et à jeter les fondations nécessaires pour une stabilisation durable dès que la situation militaire et la sécurité seront redevenues normales.

4. *Veiller à ce que les activités de relèvement et de développement soient financées dans la durée et à ce que l'attention sur le plan politique ne se relâche pas au stade du relèvement*

14. Une opération de maintien de la paix normale dure en général beaucoup moins longtemps que le processus consistant à mettre en place les institutions requises pour affermir l'état de droit, à renforcer la capacité de l'État de fournir des services publics, à établir la base nécessaire pour une gestion budgétaire dynamique et à appuyer l'activité du secteur privé. L'une des fonctions essentielles de la commission proposée doit être de veiller à ce que la communauté internationale, après l'achèvement d'une mission de maintien de la paix normalement brève, ne relâche pas son attention sur le plan politique et son aide financière à l'égard des pays sortant d'un conflit qui demeurent souvent fragiles et risquent de rechuter. En collaboration avec le Conseil économique et social, la commission de consolidation de la paix pourrait faire en sorte qu'une attention soutenue soit accordée aux pays qui passent de l'étape du relèvement ponctuel à celle du développement.

15. Les groupes spéciaux chargés des situations d'après conflit qui ont été constitués au cours des dernières années sous l'égide du Conseil économique et social ont beaucoup aidé à remplir cette tâche. Il est important d'en tirer les enseignements voulus pour le rôle de la commission de consolidation de la paix et du Conseil économique et social. Je crois toutefois qu'un organe permanent,

s'appuyant à différentes étapes sur l'autorité du Conseil de sécurité et du Conseil économique et social, permettra d'assurer un système d'appui plus puissant et plus cohérent.

5. *Prévention*

16. Les pays qui ont subi une guerre lors des 5 à 10 dernières années risquent beaucoup plus que d'autres de retomber dans un conflit. Par conséquent, la consolidation de la paix à la sortie d'une crise est une forme essentielle de prévention. Elle ne suffit toutefois pas. Il s'agit avant tout de prévenir les conflits, objectif essentiel de l'ensemble du système des Nations Unies.

17. Ni la commission de consolidation de la paix ni le bureau d'appui ne devraient exercer une fonction d'alerte rapide. L'ONU dispose d'autres mécanismes consacrés à ce que l'on appelle maintenant la « prévention opérationnelle », c'est-à-dire le recours à des moyens tels que la médiation ou le maintien de la paix préventif en cas de conflit imminent ou de faible envergure. Ces mécanismes font partie intégrante de l'ONU et des organisations régionales et devraient continuer à être renforcés.

18. La question de la réduction du risque est davantage du ressort de la commission de consolidation de la paix. Les États Membres de l'ONU devraient pouvoir solliciter, à n'importe quelle étape, les conseils de la commission ou l'aide d'un fonds permanent. La commission et le fonds peuvent ajouter une dimension importante aux activités de prévention des Nations Unies en offrant de meilleurs outils pour aider les États et la société à réduire le risque de conflit, notamment en appuyant leurs efforts visant à renforcer la capacité de l'État, en particulier dans le domaine de l'état de droit.

6. *Définir les pratiques optimales au sujet des questions multisectorielles de consolidation de la paix*

19. Dans des domaines qui nécessitent une collaboration importante entre les acteurs politiques et militaires, humanitaires et du développement, aussi bien au sein du système des Nations Unies qu'à l'extérieur, la commission proposée (selon les modalités applicables aux réunions de ses membres) pourrait constituer un mécanisme important pour régulariser les pratiques optimales et s'entendre sur une répartition des tâches entre les divers acteurs opérationnels.

7. *Améliorer la coordination des fonds, des programmes et des organismes des Nations Unies*

20. La création d'une commission de consolidation de la paix et d'un bureau d'appui pourrait améliorer la coordination des missions et des organismes des Nations Unies dans les opérations postérieures à un conflit, et ce, de trois manières. En premier lieu, la participation des fonds, des programmes et des organismes aux travaux du bureau d'appui proposé conduirait à améliorer la planification, comme il est précisé plus loin. En deuxième lieu, les divers départements, fonds, programmes et organismes devraient participer à la commission en ne constituant qu'une seule équipe des Nations Unies dirigée par un haut fonctionnaire représentant le Secrétaire général, ce qui permettrait aussi de renforcer le sentiment de mission commune. En troisième lieu – et c'est là le plus important –, la commission devrait être utilisée par ses membres afin de fixer des priorités communes avec les autorités nationales. Cette démarche, plus que toute autre chose, pourrait faire en sorte que

les diverses activités des Nations Unies soient financées suivant un ordre de priorité commun et non pas, comme c'est trop souvent le cas, en fonction des priorités arrêtées par les divers donateurs ou organismes.

Attributions du bureau d'appui à la consolidation de la paix

21. Pour que toutes les fonctions énoncées plus haut puissent être assumées de manière efficace et viable, il faudra créer un bureau d'appui à la consolidation de la paix dont l'effectif serait modeste mais de haute qualité. Les attributions essentielles du bureau seraient de trois ordres :

- Préparer les contributions concrètes aux réunions de la commission proposée, notamment en analysant les informations provenant des membres de la commission au sujet de leurs activités et engagements financiers à l'égard de la consolidation de la paix;
- Fournir des contributions de haute qualité au processus de planification des opérations de consolidation de la paix, en collaboration avec les départements chefs de file, les missions des Nations Unies sur le terrain et les autres acteurs concernés;
- Effectuer l'analyse des pratiques optimales et élaborer des principes directeurs, selon que de besoin.

22. Le personnel du bureau d'appui devrait être capable d'élaborer des stratégies dans plusieurs des domaines de fond sur lesquels reposent les aspects civils de la consolidation de la paix après les conflits, et devrait pouvoir assurer la mobilisation des donateurs. Le bureau devrait rassembler une petite équipe qui soit versée dans la reconstruction au niveau national, connaisse l'ensemble des organismes des Nations Unies et ait été exposée aux travaux d'autres entités, telles que les institutions financières internationales et les organisations régionales. Comme il est noté dans mon rapport, je pense que le bureau d'appui devrait disposer d'un service spécialisé dans l'état de droit.

Fonds permanent pour la consolidation de la paix

23. Plusieurs donateurs potentiels ont manifesté un vif intérêt à l'égard de nouvelles contributions aux efforts de consolidation de la paix. J'estime qu'il est indispensable de créer un fonds permanent dans ce domaine. Il pourrait notamment s'agir d'un fonds alimenté par des contributions volontaires renouvelables qui permettrait de fournir de façon ciblée un apport essentiel aux autorités nouvellement mises en place et aux premières activités de consolidation de la paix. Ce mécanisme pourrait aussi contribuer à soutenir l'attention des organismes des Nations Unies au-delà du cycle normal du maintien de la paix. Enfin, il pourrait considérablement aider les autorités nationales à renforcer les institutions garantes de l'état de droit, les processus de réconciliation nationale et les activités analogues visant à réduire le risque de conflit.

24. Je m'attacherai dans les mois à venir à consolider les engagements potentiels en faveur d'un fonds de ce genre. Tout dispositif en la matière devrait comporter l'obligation de rendre compte conformément aux normes existantes les plus élevées.

Structure institutionnelle

25. Comme il est noté dans mon rapport, je pense que la commission proposée gagnerait en efficacité et en légitimité si elle rendait compte tout d'abord au Conseil de sécurité puis au Conseil économique et social, dans cet ordre, suivant l'évolution de la situation concernant le relèvement. Il conviendrait d'éviter des rapports simultanés qui sèmeraient la confusion et créeraient des chevauchements d'activités.

26. La structure institutionnelle de la commission proposée ne devrait pas toucher aux prérogatives officielles des principaux organes des Nations Unies. S'il était accepté que des rapports soient présentés successivement au Conseil de sécurité puis au Conseil économique et social, ces deux organes devraient définir de concert les modalités de transition entre eux. Lorsqu'un pays donné serait inscrit à l'ordre du jour du Conseil de sécurité, les travaux de la commission de consolidation de la paix devraient rester dans les limites du mandat de cet organe. Toutefois, la commission devrait faire en sorte a) que des activités appropriées soient entreprises dès le départ pour le relèvement ponctuel, et b) que le Conseil économique et social dispose d'un mécanisme efficace permettant d'assurer de manière prévisible un appui suivi de façon à pouvoir prendre rapidement le relais du Conseil de sécurité. À cet égard, les vues des autorités nationales devraient être dûment prises en compte.

Composition

27. Comme il est noté dans mon rapport, la commission proposée, pour être réellement efficace, devrait être composée d'un nombre égal de membres du Conseil de sécurité et du Conseil économique et social, des principaux donateurs au fonds permanent pour la consolidation de la paix ou de représentants de la communauté des donateurs et de certains fournisseurs de contingents. Le nombre de membres devrait être réduit, se situant peut-être entre 15 et 20 personnes. Les membres devraient avoir une connaissance approfondie des questions examinées et appliquer le principe du consensus.

28. Dans ses opérations spécifiques aux pays, la commission devrait faire appel aux autorités nationales ou intérimaires, selon qu'il convient, aux organisations et aux acteurs régionaux compétents, aux fournisseurs de contingents, s'il y a lieu, et aux principaux donateurs s'occupant du pays concerné. La participation des institutions financières internationales est indispensable. Nous avons donc commencé à examiner ensemble comment elles pourraient prendre part de la manière la plus utile à ces activités, compte dûment tenu de leurs mandats respectifs et des arrangements en vigueur. De même, celle des organisations régionales est capitale et il est manifeste qu'elles devraient participer aux réunions consacrées aux divers pays, selon qu'il y a lieu.

29. La participation de l'Organisation des Nations Unies devrait tenir compte de la dualité (et parfois du caractère contradictoire) des objectifs consistant a) à améliorer la coordination au sein du système et b) à faire en sorte que les acteurs du développement participent davantage aux délibérations dans le cadre des processus politique et militaire des Nations Unies. Je crois que le meilleur moyen d'y parvenir est de faire en sorte que la participation des Nations Unies à la commission de consolidation de la paix soit en toute occasion placée sous la responsabilité d'un seul haut fonctionnaire de l'Organisation représentant le Secrétaire général, éventuellement accompagné de collègues d'autres départements ou organismes. Bien entendu, c'est au Secrétaire général qu'incombe la responsabilité, auprès des

membres de l'Organisation, de la coordination et de la cohérence globales du système des Nations Unies.

Modalités

30. Il est encore trop tôt pour examiner de façon détaillée la question des modalités. S'il est accepté que la commission de consolidation de la paix rende compte au Conseil de sécurité puis au Conseil économique et social, dans cet ordre, la commission devra fixer les modalités pertinentes avec ces organes.

31. Il peut toutefois être utile d'avancer quelques idées préliminaires au sujet de ces modalités. En premier lieu, après avoir entendu les opinions des États Membres sur la proposition de commission de consolidation de la paix, il paraît clair que celle-ci devrait avoir un caractère consultatif. Elle devrait apporter diverses contributions aux travaux du Conseil de sécurité et du Conseil économique et social et communiquer directement avec le Secrétariat au sujet des questions de consolidation de la paix. Avec une participation appropriée, la commission, bien qu'ayant un caractère consultatif, aurait sans doute, en raison des résultats produits, une autorité politique substantielle et un impact important sur les activités de ses membres et d'autres acteurs.

32. En deuxième lieu, je pense que les membres de la commission de consolidation de la paix ne devraient pas se réunir trop souvent; ils pourraient le faire tous les trimestres, par exemple. Ils pourraient être chargés d'examiner et d'approuver les pratiques optimales dans un domaine donné, tel que le désarmement, la démobilisation, la réinsertion et le rapatriement, et solliciter des évaluations indépendantes ou internes. En collaboration avec les organes concernés, ils auraient à définir les modalités de nomination des présidents des organes principaux et des réunions de pays (il pourrait être utile que les postes de président reviennent à ceux qui appuient le plus activement tel ou tel domaine d'activité postérieure aux conflits).

33. En troisième lieu, comme il est suggéré plus haut, je crois qu'il serait utile que la commission tienne ses réunions consacrées aux divers pays à des intervalles différents, par exemple à des dates assez rapprochées avant la mise en place de la composante civile d'une mission ou au début du processus de planification, puis chaque trimestre ou chaque semestre lors des étapes ultérieures du relèvement afin d'évaluer les progrès accomplis.

34. En quatrième lieu, comme je l'ai noté brièvement dans mon rapport, je crois que la commission de consolidation de la paix devrait se montrer créative en adoptant des modalités souples de participation des acteurs nationaux, des représentants sur le terrain, des représentants des missions et des représentants basés dans les capitales, selon qu'il y a lieu. Cela pourrait entraîner divers types de représentation aux réunions générales des membres et aux réunions consacrées aux divers pays; le recours à la vidéoconférence ou à d'autres techniques pour permettre la participation des acteurs sur le terrain; et la tenue de réunions en dehors de New York, par exemple à Genève, dans la capitale des pays présidant les diverses sessions ou dans le pays ou la région concerné.

35. Dans l'ensemble, je pense qu'il serait utile de procéder à des évaluations régulières et indépendantes des activités de consolidation de la paix. Plusieurs donateurs bilatéraux et institutions financières internationales ont déjà mis en place

des processus d'évaluation réguliers et rigoureux. Au sein du système des Nations Unies, c'est la communauté humanitaire qui est allée le plus loin en soumettant régulièrement ses opérations à des évaluations externes rigoureuses. Il me semble que cette pratique pourrait être utilement adoptée par la commission de consolidation de la paix.
