



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

CONSEIL

Cent quinzième session

Rome, 23 - 28 novembre 1998

**ETUDE DES POSSIBILITES DE COORDINATION AU SIEGE
ET SUR LE TERRAIN ENTRE LES ORGANISMES
DES NATIONS UNIES DANS LE DOMAINE DE
LA CONSOLIDATION DE LA PAIX
(JIU/REP/97/4)**

Le rapport ci-joint du Corps commun d'inspection est précédé des observations du Directeur général. Celles du Comité administratif de coordination (CAC) seront portées à l'attention des organes directeurs dès qu'elles seront connues.

**OBSERVATIONS DU DIRECTEUR GENERAL DE LA FAO SUR
LE RAPPORT DU CCI 97/4: "ETUDE DES POSSIBILITES
DE COORDINATION AU SIEGE ET SUR LE TERRAIN ENTRE
LES ORGANISMES DES NATIONS UNIES DANS LE DOMAINE
DE LA CONSOLIDATION DE LA PAIX"**

Le présent rapport traite de questions importantes relatives à la coordination entre les institutions du système des Nations Unies participant au processus de consolidation de la paix. Il formule des recommandations utiles, concernant notamment la nécessité d'instaurer un cadre pour la coordination qui soit "englobant et cohérent, tout en étant suffisamment souple pour s'adapter aux spécificités de chaque situation" (Recommandation 1) et appelant le Comité administratif de coordination à "établir, aux fins d'adoption par l'Assemblée générale (...), une déclaration sur la coordination des activités de consolidation de la paix" (Recommandation 3).

Ce rapport utilise cependant un langage parfois excessif, notamment dans ses conclusions. Ainsi, la constatation selon laquelle il n'y a "en réalité aucun mécanisme efficace permettant de coordonner les activités de consolidation de la paix" (p. iii, premier paragraphe) est exagérée, car des mécanismes de coordination existent bien et ils ont été renforcés par la création de l'IASC en 1992. Bien que l'IASC, et en particulier l'outil des Appels communs des Nations Unies (outil qui n'est pas évoqué dans ce rapport), fonctionne mieux pour coordonner l'aide d'urgence que pour ouvrir la voie à la reconstruction, comme la FAO a pu s'en rendre compte, ces outils fonctionnent cependant. Un autre résultat notable a été l'instauration d'un accord permanent selon lequel le Coordonnateur des secours d'urgence assure la liaison avec les organismes de maintien de la paix et sert de porte-parole auprès du Conseil de sécurité des Nations Unies pour les questions de secours d'urgence. Les inspecteurs eux-mêmes reconnaissent dans le corps de leur rapport (par. 30) que l'"IASC mérite d'être étudié de façon plus approfondie". Il est regrettable que le rapport ne le fasse pas.

Il convient de signaler en outre que la plupart des recommandations du rapport seront bientôt dépassées car le processus de réforme des Nations Unies suit son cours et des arrangements institutionnels sont pris pour renforcer davantage encore la coordination entre le Siège et le terrain. Le CAC a pris des décisions importantes à cet égard à sa session d'avril 1997. La FAO appuie notamment le concept, examiné et accepté par le CAC et l'IASC, selon lequel dans des situations d'urgence complexes le représentant du Secrétaire général doit être chargé de la coordination globale de tous les aspects de la consolidation de la paix, mais sans responsabilité opérationnelle. Ce concept a été mis en lumière dans les propositions de réforme des Nations Unies soumises par le Secrétaire général des Nations Unies à l'Assemblée générale.

Si, comme le prétendent les inspecteurs, "certaines organisations s'occupant de la consolidation de la paix (s'attachent) davantage à préserver leur indépendance qu'à coordonner leurs activités avec celles des autres organisations" (Conclusion 3), ce n'est certes pas le cas de la FAO et de la plupart des autres membres de l'IASC. La FAO a toujours reconnu la suprématie du Coordonnateur résident des Nations Unies lorsqu'il a été nommé Coordonnateur des opérations d'urgence ou de tout autre organisme des Nations Unies investi de cette suprématie; la FAO s'est limitée à réclamer un rôle de chef de file uniquement pour coordonner l'assistance au secteur agricole, comme son mandat l'y autorise.

Les inspecteurs souhaitent également que la coordination avec les institutions de Bretton Woods soit renforcée et invitent les organisations du système des Nations Unies à "établir officiellement des mécanismes de coordination entre eux-mêmes et ces instituts financiers". Cette question a été largement débattue au sein de l'IASC, en particulier en relation avec le rôle croissant de la

Banque mondiale dans les activités d'urgence, mais elle n'est plus examinée à ce niveau étant à présent du ressort des organes directeurs de la Banque mondiale. Par ailleurs, il convient de souligner que des relations officielles entre la Banque mondiale et la FAO ont été établies de longue date, comme le prouvent les travaux du Centre d'investissement avec la Banque.

Signalons enfin que l'attention accordée au principal acteur de l'aspect coordination - le pays bénéficiaire lui-même - est insuffisante. Cette impasse est reconnue explicitement par les inspecteurs (p. iv, deuxième paragraphe), mais il est regrettable que rien n'ait été fait pour y remédier. On risque ainsi de mal comprendre le rôle du système des Nations Unies dans les situations de conflit, ou de n'en avoir qu'une vue partielle, en particulier en ce qui concerne le type d'assistance que les institutions spécialisées des Nations Unies peuvent être appelées à fournir aux pays qui connaissent des situations d'urgence complexes et dont les institutions ne fonctionnent plus. Quant à la FAO, elle a un rôle particulier à jouer dans ce contexte, qui est de soutenir la capacité de coordination du pays lui-même pour la relance du secteur agricole. C'est précisément un des objectifs pour lesquels la FAO envoie des coordonnateurs des opérations d'urgence dans les pays en difficulté comme elle l'a fait avec succès lors de crises récentes.

**ÉTUDE SUR LES POSSIBILITÉS DE COORDINATION
AU SIÈGE ET SUR LE TERRAIN
ENTRE LES ORGANISMES DES NATIONS UNIES
DANS LE DOMAINE DE LA CONSOLIDATION DE LA PAIX**

Document établi par

**Fatih K. Bouayad-Agha
Boris P. Krasulin**

Corps commun d'inspection



**Genève
1997**

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
RESUME, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS		iii
1. INTRODUCTION	1 - 10	1
II. COORDINATION DES ACTIVITES DE CONSOLIDATION DE LA PAIX APRES LES CONFLITS	11 - 32	4
III. LES CONCEPTS ACTUELS DE LA CONSOLIDATION DE LA PAIX APRES LES CONFLITS	33 - 45	9
IV. LE ROLE DES INSTITUTIONS DE BRETTON WOODS DANS LA CONSOLIDATION DE LA PAIX APRES LES CONFLITS	46 - 60	12
V. VERS UNE NOUVELLE APPROCHE DE LA CONSOLIDATION DE LA PAIX APRES LES CONFLITS	61 - 67	16
Notes		20

RÉSUMÉ, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le système des Nations Unies est toujours exposé au risque de ne pas être en mesure d'utiliser efficacement les moyens de plus en plus rares dont il dispose pour le relèvement des pays après un conflit, et à devoir, en fin de compte consacrer des ressources encore plus importantes à l'aide humanitaire et à de nouvelles opérations de maintien de la paix en cas de reprise des hostilités. Faute d'un effort plus sérieux pour coordonner les activités de consolidation de la paix entre les organismes des Nations Unies et les institutions de Bretton Woods, les États Membres continuent à n'accorder qu'une attention marginale aux investissements de départ durant la phase de maintien de la paix. En outre, le système des Nations Unies ne parvient pas à tirer parti de l'importance actuellement accordée à la réforme de ses structures afin de pouvoir mieux atteindre les objectifs fixés, ainsi qu'au renforcement du régime commun. Alors que les organismes des Nations Unies se déclarent favorables à l'amélioration de la coordination, les inspecteurs ont constaté qu'il n'y avait en réalité aucun mécanisme efficace permettant de coordonner les activités de consolidation de la paix aux niveaux de l'élaboration des politiques du Siège, des organismes et de l'ensemble du système. Qui plus est, divers obstacles entravent cette coordination, notamment parce que certaines organisations s'attachent davantage à préserver leur indépendance qu'à coordonner leurs activités avec celles des autres organisations. De surcroît, ces organisations ne se sont pas concertées pour définir avec précision la coordination et leurs relations de travail réciproques. Bien que la notion de relèvement après les conflits soit aussi ancienne que ceux-ci, la communauté internationale s'est employée à amplifier son action car elle se sent de plus en plus solidaire dans ce domaine. Si elle veut jouer efficacement son rôle en matière de consolidation de la paix, l'Organisation des Nations Unies doit évoluer et passer d'une configuration fragmentaire d'organisations rivales à un système intégré et coordonné d'organisations axées sur la réalisation d'objectifs spécifiques.

EXPOSÉ DE LA QUESTION,

Le concept de consolidation de la paix après les conflits a pris corps à la suite de la Réunion au sommet du Conseil de sécurité en 1992, qui avait demandé "une étude et des recommandations sur le moyen de renforcer la capacité de l'Organisation dans les domaines de la diplomatie préventive, du maintien et du rétablissement de la paix et sur la façon d'accroître son efficacité, dans le cadre des dispositions de la Charte"¹. L'"Agenda pour la paix"² a fait suite à cette demande et présentait divers moyens propres à assurer la paix et la sécurité, notamment le concept de consolidation de la paix après les conflits, qui était défini comme une "action menée en vue de définir et d'étayer les structures propres à raffermir la paix afin d'éviter une reprise des hostilités". Ce concept a été largement accepté, mais ne s'est pas encore implanté dans la pratique et continue d'évoluer. Sa mise en oeuvre, tout en se heurtant à des difficultés reconnues, appelle une action plus intégrée et mieux coordonnée, met en évidence le rôle fondamental que joue la consolidation de la paix pour éviter la reprise des hostilités et fournit une base permettant de guérir les plaies occasionnées par les conflits.

Préoccupée par la multiplication des acteurs multilatéraux et bilatéraux participant aux activités de consolidation de la paix, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) a demandé au Corps commun d'inspection de se pencher sur la coordination de ces activités. L'UNESCO a noté à ce sujet que la consolidation de la paix était devenue l'un des éléments les plus visibles des programmes de nombreuses institutions des Nations Unies, au sein desquelles une multitude d'activités se situaient dans le cadre de l'"Agenda pour la paix". L'intérêt porté par l'UNESCO à cette question découle de son engagement de longue date en faveur de la paix et, plus récemment, de son projet intitulé "Une culture de la paix". (Dans sa résolution 51/101 du 12 décembre 1996, l'Assemblée générale avait demandé l'élaboration d'un projet de déclaration et de programme d'action pour une culture de la paix.) Le Corps commun d'inspection inscrit cette question à son programme de travail parce qu'il partageait les préoccupations de l'UNESCO et avait constaté que le nombre de conflits entre les États et à l'intérieur de ceux-ci avait fortement augmenté au début des années 80; il en résultait que le système des Nations Unies voyait ses ressources toujours plus sollicitées et participait de plus en plus à des activités de consolidation de la paix. Le présent rapport se fonde sur des travaux antérieurs consacrés par le Corps commun d'inspection au maintien et à la consolidation de la paix³.

Les Inspecteurs ont mis l'accent sur les questions ayant uniquement trait à la coordination des organismes des Nations Unies s'occupant de la consolidation de la paix encore qu'ils aient conscience du rôle de tout premier plan que jouent en matière de reconstruction les pays sortant d'un conflit ainsi que l'ensemble des États Membres. Ils n'ont pas expressément étudié l'apport de ces pays sur le plan de la coordination et ne formulent donc aucune recommandation à ce sujet, tout en notant l'importance de certains organismes des Nations Unies qui aident ces pays à se doter d'une capacité de coordination. En outre, comme la coordination en matière de consolidation de la paix est l'un des nombreux aspects de la coordination générale des activités des Nations Unies, les inspecteurs ont dû parfois examiner certains problèmes d'ordre général, tout en reconnaissant que ceux-ci dépassaient le cadre de la demande formulée par l'UNESCO.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les conclusions et recommandations sont fondées sur les entretiens et les analyses auxquels ont procédé les inspecteurs. À leur avis, il faut considérer la mise en place de mécanismes de coordination efficaces comme l'un des éléments fondamentaux de tout effort de réforme de l'organisation mondiale. Plus précisément, les organismes des Nations Unies s'occupant de la consolidation de la paix doivent s'attacher à renforcer les mécanismes de coordination dans le cadre d'un processus constant d'amélioration du fonctionnement du système. Il importe que des règles de coordination efficaces fassent partie intégrante des structures et processus du système des Nations Unies et qu'elles soient appliquées par l'intermédiaire des organisations ou des instances existantes.

Conclusion 1: Tout conflit laisse dans son sillage des situations particulières qui résultent généralement du dépérissement des institutions civiles et de l'absence historique de facteurs de stabilité et de volonté de réconciliation. Dans certains cas, il n'existe plus de gouvernement effectif

/...

avec lequel il serait possible de coordonner les efforts. Le degré de destruction des institutions et des secteurs et la situation politico-militaire varient considérablement. Vu l'ampleur de ces disparités, la situation d'un pays en voie de relèvement évoluera au fil du temps et tout cadre de coordination doit être suffisamment souple pour pouvoir s'adapter au cours des événements.

Recommandation 1

Le cadre de coordination concernant la consolidation de la paix après les conflits doit notamment être englobant et cohérent, tout en étant suffisamment souple pour s'adapter aux spécificités de chaque situation. La meilleure méthode consistera donc à agir de manière ponctuelle en se fondant sur certains principes généralement convenus.

Conclusion 2: L'accord qui met fin à un conflit constitue une base appropriée pour articuler le cadre de coordination à utiliser pendant la période de relèvement du pays. Les activités de consolidation de la paix doivent être renforcées par une série de mesures et de dispositions spécifiques. C'est à ce moment-là qu'il est indispensable de prévoir les moyens de coordination à employer car la manière dont les activités correspondantes sont incorporées dans l'accord sera essentielle pour le succès de la coordination pendant la période de mise en oeuvre.

Recommandation 2

Afin de faciliter la tâche de l'ensemble des acteurs qui s'emploient de concert à élaborer un plan stratégique de relèvement, il convient de mettre en place un cadre de coordination dès le début de la planification de la reconstruction. Les États Membres, tels qu'ils sont représentés dans les divers organismes des Nations Unies, peuvent considérer que l'accord mettant fin à un conflit constitue une base appropriée pour élaborer et développer diverses mesures et actions propres à consolider la paix, pour établir un lien entre les opérations de maintien de la paix et les opérations de consolidation de la paix et pour tracer les grandes lignes du cadre de coordination.

Conclusion 3: Les inspecteurs ont recensé plusieurs obstacles qui s'opposaient à une coordination efficace des activités de consolidation de la paix et qui montrent que les organismes des Nations Unies n'ont pas conscience des avantages et de l'efficacité d'un régime commun. Plus précisément, ils ont constaté que certaines organisations s'occupant de la consolidation de la paix s'attachaient davantage à préserver leur indépendance qu'à coordonner leurs activités avec celles des autres organisations. De l'avis des inspecteurs, la coordination exige un certain degré de subordination à l'organisation désignée comme chef de file. De surcroît, certaines organisations ne partagent pas les vues généralement acceptées concernant la coordination et leurs relations de travail réciproques ne sont pas définies avec précision. C'est pourquoi les inspecteurs estiment indispensable d'adopter sans tarder une série de dispositions qui permettront d'articuler plusieurs aspects importants de la coordination des activités de consolidation de la paix.

Recommandation 3

Le Comité administratif de coordination (CAC) devrait établir, aux fins d'adoption par l'Assemblée générale et les organes directeurs des institutions spécialisées, une déclaration sur la coordination des activités de consolidation de la paix dans laquelle, tout en reconnaissant que les organes des Nations Unies devaient conserver leur indépendance, il serait affirmé que la primauté devait être donnée à l'autorité de l'Organisation des Nations Unies et que la coordination devait être renforcée afin de pouvoir utiliser au maximum les ressources disponibles et atteindre les objectifs fixés. Cette déclaration devrait en outre permettre :

- D'arrêter une définition généralement acceptable de la coordination;
- D'établir des mandats et des directives clairement définis à l'intention des organismes des Nations Unies participant aux activités de consolidation de la paix;
- De recenser les organisations qui, tant au siège que sur le terrain, dirigeront la coordination des domaines d'action concernant la consolidation de la paix;
- D'instaurer une coordination plus formelle et plus systématique entre les organismes des Nations Unies et les institutions de Bretton Woods;
- De renforcer les organes de coordination existant tels que le CAC et ses organes subsidiaires et le Comité permanent interorganisations;
- De consolider et d'élargir les activités de coordination en cours en adoptant des orientations thématiques.

Conclusion 4: Les activités de maintien de la paix sont devenues de plus en plus multifonctionnelles et portent sur des domaines tels que le désarmement des ex-combattants, la surveillance des élections et la mise en place des infrastructures.

En conséquence, la distinction entre le maintien de la paix et la consolidation de la paix n'est plus très nette. Ces deux types d'opération ont évidemment des liens entre eux, mais leurs objectifs et leurs composantes opérationnelles diffèrent considérablement. Le maintien de la paix a été conçu à l'origine pour préserver la paix et ne fait appel qu'aux ressources humaines, matérielles et financières des Nations Unies. De son côté, la consolidation de la paix doit reposer sur le maintien de la paix et fait intervenir de multiples acteurs, activités, objectifs et mécanismes de financement aux niveaux bilatéral et multilatéral. Dans la pratique, le personnel de maintien de la paix ne se limite plus seulement à préserver la paix, mais participe de plus en plus à des activités de consolidation de la paix. En conséquence, le maintien de la paix a dépassé son rôle initial, qui consistait à créer un "tampon" entre les parties en conflit et à rétablir la stabilité pour assurer le relèvement du pays et de son économie. De l'avis des inspecteurs, il conviendrait de ne pas mêler le maintien de la paix et la consolidation de la paix, mais au contraire de les considérer comme des opérations séparées et distinctes. Il faudrait cependant, selon eux, qu'il y ait un lien clairement

/...

défini et une transition sans à-coups entre les deux phases afin que les fonds engagés dans le cadre du maintien de la paix ne soient pas perdus.

Recommandation 4

Afin d'améliorer la coordination, les États Membres souhaiteront peut-être envisager la possibilité de considérer la consolidation de la paix comme une opération séparée et distincte — une "opération de consolidation de la paix" —, qui resterait toutefois étroitement liée et ferait suite à la phase de maintien de la paix.

Conclusion 5: Les inspecteurs ont constaté que la coordination était efficace sur le terrain, sous la direction du coordonnateur résident des Nations Unies ou du Représentant spécial du Secrétaire général. Toutefois, ils n'ont trouvé aucun élément de coordination efficace aux niveaux de l'élaboration des politiques et du siège des organismes des Nations Unies. À l'échelle du système des Nations Unies, le Comité permanent interorganisations joue un rôle important en ce qu'il facilite les consultations entre les organisations participant à des opérations de secours; toutefois, son rôle et ses ressources sont limités pour ce qui est d'assurer la continuité entre la phase des secours et celle de la consolidation de la paix après les conflits. Tout bien considéré, les inspecteurs estiment que la coordination est indispensable à chacun des trois niveaux — élaboration des politiques, siège des organismes et ensemble du système — car c'est là que sont prises les décisions concernant les stratégies et l'affectation des ressources. Une proposition récente du Secrétaire général visant à donner au Département des affaires politiques la responsabilité principale en matière de consolidation de la paix permet de disposer au Siège de l'Organisation d'un centre de coordination qui faisait jusqu'à présent défaut. Sans une action efficace aux trois niveaux susmentionnés, rien ou presque ne garantit que les activités, les responsabilités et les ressources seront efficacement coordonnées à l'échelon voulu, les organisations sur le terrain se voyant alors imposer une charge excessive dans ce domaine. Les inspecteurs considèrent notamment qu'il est indispensable d'intégrer davantage le soutien apporté par le Siège aux opérations menées dans les pays. En particulier, le Conseil économique et social, un des principaux organes de l'ONU, ne participe pas suffisamment à la coordination des activités de consolidation de la paix, comme l'a récemment indiqué le Secrétaire général dans son allocution devant le Conseil. Les inspecteurs se félicitent des propositions du Secrétaire général visant à renforcer le rôle du Conseil dans la coordination des politiques et à rationaliser son dispositif.

Recommandation 5

Au niveau de l'élaboration des politiques

La consolidation de la paix étant essentiellement une composante des activités de développement, le rôle que joue le Conseil économique et social dans la coordination des politiques et activités de développement devrait être renforcé conformément au Chapitre X de la Charte des Nations Unies.

Au niveau du siège des organismes

a) Les questions concernant la coordination des activités de consolidation de la paix devraient être régulièrement inscrites à l'ordre du jour des "conseils de cabinet" réunissant le Secrétaire général et les responsables des départements de l'Organisation.

b) Les secrétariats des autres organismes des Nations Unies devraient par ailleurs suivre l'exemple donné par le Secrétaire général et créer un département chargé au premier chef de coordonner les décisions fondamentales et stratégiques entre les organismes du système s'occupant de la consolidation de la paix.

Au niveau du système des Nations Unies

a) Afin de coordonner plus efficacement l'action des organismes des Nations Unies s'occupant de la consolidation de la paix, il conviendrait d'élargir le rôle du CAC en lui attribuant une fonction de coordonnateur permanent des activités du système des Nations Unies en matière de consolidation de la paix. Cette mesure devrait être mise en oeuvre dans le cadre des mécanismes de coordination existants.

b) Il conviendrait de renforcer le Comité permanent interorganisations pour lui permettre de jouer un plus grand rôle dans la coordination et l'intégration des activités des organismes des Nations Unies en matière de consolidation de la paix.

Conclusion 6: Les institutions de Bretton Woods, notamment la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, jouent déjà un rôle important par l'aide financière et technique qu'elles apportent au relèvement des pays après un conflit. La coordination entre elles et le système des Nations Unies est insuffisante et continue d'être une source de préoccupation. Il est de fait arrivé que ces institutions financières aient mis au point leurs stratégies de reconstruction sans consulter ou sans y inclure les organismes des Nations Unies. Il faudrait avoir recours aux procédures habituelles, telles que l'échange de lettres, pour parvenir à une concordance de vues générale sur la coordination entre les institutions de Bretton Woods et le système des Nations Unies, pour mettre ensuite au point des modalités plus précises axées sur des opérations spécifiques. (Il convient de noter à cet égard qu'un échange de lettres entre le Secrétaire général et le Directeur de la Banque mondiale a eu lieu en 1995 au sujet de la coordination des activités concernant l'Angola.) Dans la déclaration qu'il a faite lors du débat de haut niveau de la session de fond de 1997 du Conseil économique et social, le Secrétaire général a apprécié les efforts faits par celui-ci pour renforcer l'interaction des organismes des Nations Unies et des institutions de Bretton Woods⁴.

Recommandation 6

Vu le rôle de plus en plus important joué par les institutions de Bretton Woods dans les activités de consolidation de la paix après les conflits, les organismes des Nations Unies devraient établir des liens formels de coordination avec ces institutions financières afin d'assurer leur participation à la planification du relèvement des pays, de même qu'une relation durable et coordonnée tout au long de la période de reconstruction. Ces liens ne devraient pas entraîner la mise en place de nouvelles structures.

I. INTRODUCTION

1. À la demande d'une des organisations participantes, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), le Corps commun d'inspection (CCI) a inclus dans son programme de travail l'établissement d'un rapport consacré à l'évaluation des possibilités de coordination au siège et sur le terrain, dans le contexte de l'"Agenda pour la paix", entre les organismes des Nations Unies dans le domaine du maintien de la paix. Dans la lettre dans laquelle elle présentait sa demande, l'UNESCO préconisait que le rapport contienne un exposé général des mesures à prendre dans des situations de conflit imminent et dans des situations d'après conflit. Le CCI toutefois, par souci d'éviter un double emploi, a limité le champ de cette étude aux activités de consolidation de la paix après les conflits. Il avait en effet précédemment présenté un rapport spécifiquement consacré aux situations de conflit imminent⁵.

2. Les Inspecteurs ont rencontré des représentants du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies à New York, à Genève et à Vienne, notamment les Secrétaires généraux adjoints du Cabinet du Secrétaire général, du Département des opérations de maintien de la paix, du Département des affaires humanitaires et du Département de l'information économique et sociale et de l'analyse des politiques, ainsi que le Sous-Secrétaire général du Département des affaires politiques qui a exposé les vues du Département et fait part de sa propre expérience dans le cadre des activités de consolidation de la paix menées en El Salvador et au Guatemala. Les Inspecteurs ont également rencontré des représentants de l'UNESCO et de plusieurs organismes du système des Nations Unies, ainsi que des représentants d'un certain nombre de délégations, notamment celles qui participent activement au groupe de travail sur les activités de consolidation de la paix. Afin d'assurer un échange d'informations et d'idées, les Inspecteurs se sont aussi entretenus avec les anciens Représentants spéciaux de l'ONU en Angola et au Burundi. Compte tenu du rôle important que jouent les institutions de Bretton Woods, les Inspecteurs ont rencontré des représentants officiels de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international.

3. Les principaux objectifs de l'étude du CCI étaient de recenser les organes et les mécanismes de coordination en place, d'obtenir des avis sur l'efficacité dont ils avaient fait preuve dans le cadre des activités de consolidation de la paix après les conflits qu'ils avaient menées et de formuler des recommandations en vue de renforcer la coordination de ces activités sans créer de nouvelles structures ou de nouveaux organes. Les Inspecteurs ont rencontré un grand nombre d'intervenants afin de mieux cerner ce que l'on entend par coordination et de déterminer si chacun comprend de la même manière ce terme fréquemment cité.

4. Depuis 1988, le Conseil de sécurité a octroyé un nombre croissant de mandats dans le domaine de la paix et de la sécurité, tout en élargissant la gamme des activités prévues dans le cadre de ces mandats. Ces derniers ne sont plus de nature strictement militaire mais comprennent désormais une participation à de multiples activités de reconstruction. Entre 1988 et 1994, le nombre de résolutions ayant trait à la paix et à la sécurité adoptées par le Conseil de sécurité est passé de 15 à 78, soit un accroissement de 420 %. Au cours de la même période, le nombre des opérations de maintien de la paix a été porté de 5 à 17 et les effectifs militaires déployés de 9 600 à 73 400 soldats environ. En 1996, alors que le nombre des opérations de maintien de la paix restait inchangé, les effectifs militaires déployés ne comptaient plus que 24 700 soldats environ. Comme l'a récemment observé le Secrétaire général, ce chiffre pourrait être interprété comme un ralentissement des activités de maintien de la paix, alors qu'en réalité les activités se sont

/...

intensifiées et diversifiées. Cinquante mille hommes sont déployés sous le commandement de l'OTAN dans le cadre de l'IFOR en Bosnie, et d'autres sont présents dans plusieurs républiques de l'ex-Union soviétique, ainsi qu'au Libéria. La complexité des tâches confiées au personnel de l'Organisation des Nations Unies n'a pas diminué et les forces de l'ONU ont mené des activités dans les domaines de la diplomatie, du rétablissement de la paix et du maintien de la paix. En conséquence, les tâches confiées à l'ONU dans le domaine de la consolidation de la paix après les conflits continueront aussi de s'alourdir.

5. Pour préciser le concept de consolidation de la paix après les conflits, il n'est peut-être pas inutile de rappeler l'Article 55 de la Charte des Nations Unies, libellé comme suit :

"En vue de créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, les Nations Unies favoriseront :

a. le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social;

b. la solution des problèmes internationaux dans les domaines économique, social, de la santé publique et autres problèmes connexes, et la coopération internationale dans les domaines de la culture intellectuelle et de l'éducation;

c. le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion."

6. Pour assurer la réussite des opérations de consolidation de la paix, il faut déployer de vastes efforts en vue d'amener toutes les organisations à coopérer dans un souci de cohérence. Il est précisé, dans l'"Agenda pour la paix", que la coordination est nécessaire à trois niveaux : 1) au Secrétariat de l'ONU, 2) entre le Siège de l'ONU et les organes directeurs des autres fonds, programmes, bureaux et organismes du système des Nations Unies et 3) sur le terrain. La multiplicité des activités à mener sur le double plan du maintien et de la consolidation de la paix a imposé une amélioration de la coordination au sein du Secrétariat, afin que les départements compétents puissent agir de façon globale et intégrée sous l'autorité et la supervision du Secrétaire général. S'il est vrai que les propositions touchant la paix et la sécurité sont adressées à l'Assemblée générale ou au Conseil de sécurité, elles doivent néanmoins se fonder sur les contributions coordonnées qu'apportent les Départements des affaires politiques, des opérations de maintien de la paix, des affaires humanitaires et de l'administration et de la gestion et autres intervenants dans les activités de consolidation de la paix après les conflits.

7. L'Équipe spéciale des Nations Unies sur la consolidation de la paix après les conflits⁶ note qu'il convient d'intégrer dès que possible, après un conflit, des activités de consolidation de la paix à la stratégie de développement du pays considéré. Néanmoins, dans la période qui fait immédiatement suite à un conflit, une situation à la fois précaire et transitoire impose d'envisager toutes les activités avec circonspection. S'il est vrai que les activités menées dans les deux

/...

domaines se recoupent à de nombreux égards, les stratégies de consolidation de la paix s'écartent de la pratique habituellement envisagée en matière de développement. En l'occurrence:

a) La sélection et l'établissement des priorités feront intervenir des considérations politiques et viseront à s'attaquer à des problèmes qui risquent de compromettre la paix s'ils ne sont pas résolus;

b) Il faudra accorder un traitement préférentiel aux anciens combattants et autres personnes directement impliquées dans le déclenchement du conflit, pour les dissuader de reprendre les armes et donc établir une distinction entre les anciens combattants et autres bénéficiaires ayant les mêmes besoins socio-économiques, ce qui n'est généralement pas acceptable dans le cadre des activités habituellement menées à l'appui du développement;

c) Il faudra modérer les attentes en ce qui concerne l'affectation de ressources. Les activités devront être conçues et mises en oeuvre de manière à réduire le plus possible les distorsions et corriger les iniquités par des actions dans les domaines de la formation, de l'assistance technique et du crédit visant la mise en place de capacités durables.

8. Les inspecteurs ont pris note du caractère intrinsèquement politique des opérations de consolidation de la paix, qu'avaient déjà constaté les participants au Colloque international sur les stratégies de reconstruction après les conflits⁷. Lorsqu'on élabore un cadre pour la reconstruction d'une société qui vient de sortir d'une guerre ou d'une crise aiguë, il faut tenir compte du fait que cette dernière a des besoins qualitativement différents de ceux d'une société stable. En l'occurrence, les observations suivantes ont été formulées :

"Il faut donc redéfinir les priorités, voire en adopter de nouvelles. L'élaboration d'un cadre pour l'assistance est essentiellement une tâche politique, même si, pour la mener à bien, on doit recourir à un large éventail d'instruments et de connaissances techniques provenant de tous les organismes des Nations Unies, des gouvernements et des ONG. Ce qui détermine le caractère politique de l'exercice, c'est bien sûr son objectif premier, qui est d'empêcher tout retour à la violence au cours de la période délicate qui suit immédiatement le conflit ou le chaos. Dans presque tous les cas, il s'ensuit que l'ordre des priorités et la répartition des ressources diffèrent sensiblement de celles généralement applicables dans les situations de développement non liées à la consolidation de la paix."⁸

9. Bien que le présent rapport ait pour objet la consolidation de la paix après les conflits, les Inspecteurs tiennent à souligner les mérites de la diplomatie préventive, en particulier dans un environnement caractérisé par une contraction des ressources. Le CCI a exprimé ce point de vue précédemment⁹, en faisant observer que le système des Nations Unies n'a pas exploité toutes ses possibilités dans ce domaine et les Inspecteurs ont formulé des recommandations en vue d'établir une stratégie globale de prévention des conflits.

/...

10. Les Inspecteurs tiennent à remercier toutes les personnes qui les ont aidés dans leur travail par le temps qu'elles leur ont consacré et les idées qu'elles leur ont communiquées. Ils regrettent de n'avoir pu, faute de place, exposer dans le présent rapport chacune des opinions qu'ils ont recueillies.

II. COORDINATION DES ACTIVITÉS DE CONSOLIDATION DE LA PAIX APRÈS LES CONFLITS

11. Aucun document de l'ONU ne définit les éléments d'une coordination des activités de consolidation de la paix après les conflits qui pourraient servir de base à la détermination d'une notion généralement acceptable. Le concept est parfois évoqué en termes généraux, dans certains documents mais sans que les éléments constitutifs de la coordination en soient précisés en termes pratiques et pertinents. On trouve toutefois dans l'Agenda pour le développement la définition suivante du terme de "coordination" :

"... Les responsabilités doivent être clairement définies et le travail doit être efficacement divisé entre les nombreux acteurs du développement. En outre, ceux-ci doivent s'engager à réaliser des objectifs communs et compatibles et s'efforcer de travailler de façon complémentaire et solidaire plutôt qu'isolément ou en concurrence. Vue sous cet angle, la coordination doit guider les comportements de chacun des acteurs du développement et leurs interactions."¹⁰

Le dictionnaire définit la coordination comme une opération visant à combiner divers éléments dans le cadre d'une action, d'une situation ou d'un mouvement commun, ou à les harmoniser¹¹; loin d'être exhaustive, cette définition indique cependant au niveau élémentaire un engagement vers une action commune.

12. De l'avis des Inspecteurs, la définition qui figure dans l'Agenda pour le développement constitue un modèle valable dont on peut dériver une définition opérationnelle satisfaisante de la notion de coordination des activités de consolidation de la paix après les conflits. Une telle définition contiendrait des éléments analogues : répartition des responsabilités, division du travail entre les principaux acteurs, attachement à des buts et objectifs communs et efforts complémentaires et solidaires des différents acteurs. Cette définition de la coordination implique un certain degré de subordination d'une institution à une autre.

13. Au cours des recherches menées aux fins de leur rapport, les Inspecteurs n'ont trouvé aucune définition opérationnelle communément admise de la coordination. De l'avis de nombreux fonctionnaires, la coordination suppose au minimum la transparence des opérations et l'échange d'informations, afin d'aider la prestation par les nombreux organismes associés à des aspects spécifiques de la consolidation de la paix à fournir des services et à exécuter des programmes. Si cet argument est encourageant, il n'est pas suffisant d'autant qu'il n'y avait pas d'accord sur le niveau d'informations à échanger. Manifestement, pour de nombreux fonctionnaires, il n'était pas réaliste de penser que la coordination puisse impliquer en pratique une division du travail entre les institutions ou la possibilité de prendre des décisions en matière d'affectation des ressources.

/...

14. Les Inspecteurs sont arrivés à la conclusion que, du fait que les institutions associées aux activités de consolidation de la paix accordent plus d'importance à leur indépendance qu'à la coordination avec une autre organisation, elles ne peuvent envisager de subordonner leurs programmes ou leurs activités à ceux d'une autre institution. Plusieurs se sont demandé s'il existait au sein du système un organisme ou même un fonctionnaire habilité à assurer une telle coordination. Quant aux organismes des Nations Unies, de nombreux Inspecteurs ont souligné que chacun prenait en compte les préoccupations et les questions soulevées par leurs organes délibérants; cela entraînait une certaine forme d'indépendance qui interdisait toute subordination à une autre institution. Les représentants des institutions de Bretton Woods étaient, quant à eux, plus favorables aux concepts de division du travail et d'affectation des ressources, du fait principalement que leur bien-fondé s'est imposé lors des processus de planification de la reconstruction dans certains pays, comme la Bosnie.

15. Le Conseil économique et social est le principal organe chargé de la coordination des activités dans les domaines économique et social au sein du système des Nations Unies. Il est l'instance principale pour l'examen des questions économiques et sociales à caractère international ou interdisciplinaire et sert de cadre pour l'élaboration de principes d'action dans ce contexte. De nombreux Inspecteurs ont recommandé de renforcer l'autorité du Conseil en ce qui concerne l'affectation des ressources du système des Nations Unies au titre des programmes (5 milliards de dollars) afin d'inclure la coordination des activités de consolidation de la paix après les conflits. Le Conseil est l'un des principaux organes du système des Nations Unies et il a été appelé dès les premiers temps à jouer un rôle important dans la coordination des ressources des Nations Unies dans les domaines de l'économie, du développement et des programmes sociaux; une recommandation en ce sens renforcerait donc son rôle de coordonnateur en assurant la coordination nécessaire au niveau de la prise de décisions.

16. Le Chapitre X de la Charte des Nations Unies définit les fonctions et pouvoirs du Conseil économique et social. Pour ce qui est de la coordination, l'Article 63 stipule que le Conseil "peut coordonner l'activité des institutions spécialisées en se concertant avec elles, en leur adressant des recommandations, ainsi qu'en adressant des recommandations à l'Assemblée générale et aux Membres des Nations Unies." De plus, conformément à la Charte, le Conseil assure la liaison entre les organisations non gouvernementales et les organisations nationales. Plus précisément, l'Article 71 stipule qu'il peut "prendre toutes dispositions utiles pour consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions relevant de sa compétence. Ces dispositions peuvent s'appliquer à des organisations internationales et, s'il y a lieu, à des organisations nationales après consultation du Membre intéressé de l'Organisation."

17. Dans le cadre du Projet des pays nordiques sur la réforme du système des Nations Unies (1996)¹², diverses propositions ont été présentées, visant à renforcer l'ONU pour lui permettre de remplir son mandat dans les domaines économique et social; il était plus spécifiquement proposé de renforcer le rôle de coordination du Conseil économique et social et d'établir des principes directeurs à l'intention des organismes des Nations Unies, y compris les institutions spécialisées et les commissions régionales.

Coordination au niveau du Secrétariat

18. Les Inspecteurs ont retenu de leur examen qu'en l'absence d'efforts de coordination sérieux et efficaces au niveau du Secrétariat, l'ONU souffrait : 1) d'un manque de transparence dans la prise de décisions et de l'insuffisance d'échanges d'informations véritables; 2) de manque d'harmonisation et d'interaction des services opérationnels du Secrétariat; et 3) de l'absence d'un cadre interdépartemental permanent en matière de coordination et de contrôle. D'aucuns ont même indiqué que sans un regroupement des départements au niveau du Secrétariat, il serait difficile d'imaginer comment on pouvait assurer une coordination effective, étant donné le prix que les organismes attachaient à leur indépendance.

19. Dans le cadre de la réforme de l'Organisation, le Secrétaire général a proposé de faire du Département des affaires politiques, l'organe chef de file pour les opérations de consolidation de la paix en vue de créer un centre de coordination des activités au Siège de l'ONU. Pour appuyer les initiatives de consolidation de la paix, le Département ferait appel au Comité exécutif pour la paix et la sécurité. Lors de leur examen, les Inspecteurs ont jugé que le Département des affaires politiques était un candidat approprié pour centraliser la coordination des activités de consolidation de la paix conduites par le Secrétariat de l'ONU, compte tenu du caractère intrinsèquement politique de ces activités.

20. Les inspecteurs n'ont pas tenté d'évaluer les incidences résultant du manque de coordination effective, mais il leur a souvent été signalé qu'il entraînait des retards dans l'exécution des activités et des chevauchements.

21. Le CAC a pour mandat d'assurer la coordination des questions de politique générale à l'échelle du système et pourrait logiquement être un candidat valable pour gérer la coordination des activités de consolidation de la paix après les conflits, en plus de ses responsabilités en matière de développement. Dans le Supplément à l'Agenda pour la paix, le Secrétaire général a souligné le rôle joué par le Comité dans le renforcement de la cohérence interinstitutions compte tenu de l'importance majeure du développement économique et social dans les situations d'après-conflit. Toutefois, le Comité n'était généralement pas considéré comme un mécanisme de coordination efficace car il n'avait pas la visibilité et le soutien politique nécessaire. Dans une lettre adressée en janvier 1997 aux membres du CAC, le Secrétaire général a néanmoins affirmé que le Comité était un symbole important de l'unité du système, mais qu'il devrait être davantage qu'un symbole, un organe de décision, orienté vers l'action, s'efforçant de lancer et de contrôler des initiatives concrètes prises conjointement, en vue d'atteindre des objectifs communs.

22. Les inspecteurs ont constaté qu'aucun des organes de coordination existants n'était doté de mécanisme permettant d'assurer, au niveau du Secrétariat une coordination efficace des activités menées par les organismes des Nations Unies. Chaque organisme établit sa propre planification, rend compte à l'organe délibérant dont il relève et exécute les programmes conformément à l'ordre du jour établi par l'organe en question. Les efforts de planification ne sont pas menés à l'échelle du système si bien que, même lorsqu'il existe des échanges d'informations, cette activité n'intervient souvent qu'après la détermination des principaux objectifs. Les échanges d'informations entre les organismes des Nations Unies manquent souvent de profondeur.

/...

23. Se fondant sur de nombreux entretiens, les Inspecteurs ont noté que de l'avis de nombreux fonctionnaires, le CAC et le Conseil économique et social devraient jouer un rôle plus important dans la coordination des activités de consolidation de la paix après les conflits au sein du système des Nations Unies. Cependant aucun élément ne permettait d'affirmer que l'un ou l'autre jouait un rôle actif dans la coordination de ces activités.

24. Les inspecteurs ont observé que c'était autour de grands axes thématiques que la coordination entre les organismes des Nations Unies semblait être la plus efficace. Ils ont noté un certain nombre de cas où les organisations exposaient les modalités de la coordination par le biais d'accords écrits. De tels accords existaient en fait depuis 1961, année de la publication du document ST/SG/14¹³, et servaient à préciser les relations qui liaient les organisations. Il existait par exemple des mémorandums d'accord entre le PAM et le HCR, entre l'UNICEF et le HCR et entre l'UNESCO et le Haut Commissariat aux droits de l'homme. Les représentants de ces organisations ont dit que ces accords avaient pour but de faire reconnaître et respecter les responsabilités et mandats respectifs de chacune d'elles, tout en définissant les paramètres permettant de tirer parti de leurs avantages comparatifs propres et en précisant les responsabilités de chaque organisation. L'objectif est bien sûr d'optimiser l'utilisation des ressources et d'accélérer la mobilisation.

25. En janvier 1994, le PAM et le HCR ont publié conjointement un Mémorandum d'accord sur l'organisation d'opérations conjointes de distribution de vivres aux réfugiés, aux rapatriés et aux personnes déplacées dans leur propre pays, l'objectif, clairement défini, étant d'apporter de nouvelles améliorations afin de renforcer les relations de travail entre le PAM et le HCR et d'accroître l'efficacité de leur collaboration. Le Mémorandum définit clairement les responsabilités de chaque organisme en ce qui concerne la fourniture de l'aide alimentaire d'urgence.

26. En octobre 1995, le Haut Commissaire aux droits de l'homme et l'UNESCO ont signé un mémorandum d'accord qui sert de cadre au développement et au renforcement de la coopération, en aidant le Haut Commissaire à effectuer une enquête et une évaluation préliminaires sur les initiatives et les programmes d'éducation en matière de droits de l'homme. Dans sa résolution 51/101 du 12 décembre 1996, l'Assemblée générale s'est félicitée de la signature de ce mémorandum d'accord¹⁴.

27. En mars 1996, le HCR et l'UNICEF ont signé un mémorandum d'accord visant à encourager et à faciliter des activités de coopération systématiques et prévisibles entre les deux organisations, à tirer parti des avantages comparatifs propres à chacune et à définir les modalités opérationnelles de la coopération. Ce mémorandum définit les responsabilités de chaque organisation à l'égard des différents groupes de population (réfugiés, rapatriés, personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et populations des pays d'accueil affectées) ainsi que les types d'activité à exécuter en coopération. Il comprend également une clause importante concernant la question des ressources, qui indique que chaque organisation est chargée de mobiliser les ressources nécessaires à l'exécution de ses responsabilités. Si l'une des deux organisations ne dispose pas des ressources suffisantes pour prendre des mesures immédiates, l'autre sera consultée. Pour certaines opérations spéciales, on pourra décider de lancer un appel conjoint. Les deux organisations pourront participer aux procédures d'appel global coordonnées par le Département des affaires humanitaires.

/...

28. L'UNESCO n'a pas encore signé de mémorandum d'accord ou de coopération en ce qui concerne les activités de consolidation de la paix après les conflits, dans le cadre de ses responsabilités en matière d'éducation, mais a exprimé sa volonté de coordonner les efforts de formation au niveau mondial, en vue de promouvoir les capacités de dialogue, de négociation et de consensus au lendemain d'un conflit. Pour promouvoir la notion de culture de la paix et encourager l'adoption de valeurs et de comportements communs, indispensables à l'édification de la paix, l'UNESCO a publié en 1996 le troisième volume de la série intitulée Peace and Conflict Issues¹⁵. Cette publication, qui rassemble des contributions de chercheurs, de philosophes, de juristes et d'éducateurs s'occupant de questions liées à la paix, examine la notion de culture de la paix et ses multiples aspects. Un quatrième volume de la série traite des méthodes de règlement des conflits et approches dans ce domaine.

29. Les inspecteurs se sont également intéressés à un autre organe de coordination, le Comité permanent interorganisations. Créé par la résolution 46/182 de l'Assemblée générale et renforcé par le Conseil économique et social, à sa session de juillet 1993, et par l'Assemblée dans sa résolution 48/57, le Comité est un mécanisme qui vise à coordonner les questions de politique générale relatives à l'assistance humanitaire et à définir les modalités d'une intervention cohérente et rapide en cas de catastrophe ou face à des situations d'urgence complexes. Il sert de centre d'échange d'informations et offre un cadre où les organisations peuvent exposer leurs vues. Ses travaux portent sur trois domaines principaux : 1) les questions d'orientation et de stratégie relatives à des situations d'urgence particulières; 2) les questions thématiques à caractère mondial; et 3) les questions liées aux opérations, à l'administration et à l'exécution. Conformément à la résolution 48/57, le Comité se réunissait au moins trois ou quatre fois par an.

30. Tout en reconnaissant que la compétence du Comité se limite actuellement, pour l'essentiel, aux secours et aux situations d'urgence, les inspecteurs s'intéressent au mandat du Comité et à son rôle de coordination. Ils ont également noté avec intérêt que cet organe facilitait le processus de consultation entre les organisations qui participent à la fourniture de secours d'urgence; il comprend des fonctionnaires habilités à représenter leur organisation, à examiner et à approuver diverses questions et décisions et à formuler des recommandations importantes en leur nom. De l'avis des inspecteurs, ce mécanisme mérite d'être étudié de façon plus approfondie et peut servir de modèle pour des activités analogues de consolidation de la paix après les conflits. En avril 1997, le CAC a réaffirmé le rôle du Comité en tant que mécanisme essentiel dans les situations de crise humanitaire de grande ampleur. Il a également reconnu la nécessité d'élaborer des politiques cohérentes et des directives opérationnelles à l'intention des organisations du système qui participent aux activités de consolidation de la paix et demandé à cette fin une intégration plus poussée des activités du Comité et des autres mécanismes de coordination.

31. Durant leur examen, les inspecteurs ont constaté un certain consensus concernant la coordination des activités de consolidation de la paix après les conflits sur le terrain. La plupart ont estimé que la coordination — au sens d'échange d'informations sur le terrain dans le cadre du système des coordonnateurs résidents des Nations Unies — fonctionnait bien. Plus précisément, ils ont signalé que les organismes des Nations Unies échangeaient fréquemment des informations et s'efforçaient de résoudre les situations de conflit ou les problèmes liés au chevauchement d'activités.

/...

32. Les Inspecteurs ont noté que, de l'avis de la plupart des fonctionnaires, les mécanismes qui servaient à coordonner les activités lors d'une crise — représentant spécial du Secrétaire général, envoyé spécial et coordonnateur des opérations humanitaires — pouvaient aussi servir à coordonner les activités de consolidation de la paix sur le terrain. D'aucuns se sont demandé s'il fallait accroître le pouvoir ou le contrôle du Représentant spécial du Secrétaire général. D'autres ont émis des doutes sur la question de savoir si la coordination des activités de consolidation de la paix devait être confiée au coordonnateur résident des Nations Unies, même s'il s'occupait déjà de la coordination des opérations humanitaires et des activités de développement.

III. LES CONCEPTS ACTUELS DE LA CONSOLIDATION DE LA PAIX APRÈS LES CONFLITS

33. Les activités requises pour consolider la paix après un conflit ressortissent autant de la démilitarisation et de la maîtrise des armements légers que de la réforme des institutions, de la démocratisation, de l'amélioration des services de police et du système judiciaire, de la surveillance des droits de l'homme, des réformes électorales, de la création d'un corps de police civile et de l'assistance dans les domaines social, économique et humanitaire. De par ce caractère polymorphe, la consolidation de la paix après les conflits fait généralement intervenir de nombreux acteurs multilatéraux, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du système des Nations Unies, ce qui rend la coordination d'autant plus nécessaire.

34. Les activités de consolidation de la paix relèvent généralement des mandats des différents programmes, fonds, bureaux et organismes du système des Nations Unies qui s'occupent de questions économiques, sociales, humanitaires ou se rapportant aux droits de l'homme. Dès lors, bien que l'on parle beaucoup d'intégration et de coordination de leurs activités, concrètement chacune de ces entités tend à défendre ses propres intérêts et à faire valoir son propre point de vue, si bien que la coordination demeure bien souvent illusoire.

35. En décembre 1995, l'Équipe spéciale des Nations Unies sur la consolidation de la paix après les conflits a publié un "inventaire préliminaire des activités de consolidation de la paix après les conflits"¹⁶. L'Équipe spéciale voulait en l'occurrence répertorier les moyens dont dispose le système des Nations Unies dans ce domaine, tant ceux qui ont déjà été mis en oeuvre dans le cadre d'opérations faisant suite à des conflits, que ceux qu'il serait souhaitable d'utiliser, mais qui n'ont pas encore été intégrés aux activités de consolidation de la paix.

36. Au début de 1996, le Groupe de travail interinstitutions sur le rôle des organismes du système des Nations Unies après les conflits a établi un rapport recensant les activités très diverses qui entrent dans le cadre de la consolidation de la paix après les conflits¹⁷. Ce rapport décrit de façon précise les risques de chevauchement des mandats des institutions du système des Nations Unies et explique pourquoi une coordination structurée est nécessaire, pour éviter les doubles emplois, les chevauchements et, parfois même, les activités à objectifs contradictoires.

37. Le Groupe de travail officieux à composition non limitée sur l'Agenda pour la paix, avec la participation active des délégations de la Chine, de Cuba, de l'Égypte, de l'Inde, de la République islamique d'Iran, du Pakistan et de l'Union européenne, s'est également penché sur les questions de coordination. Le Sous-Groupe chargé de la coordination a insisté sur la nécessité de renforcer le rôle de l'Assemblée générale pour ce qui est d'améliorer la coordination, conformément aux attributions et responsabilités que lui confère la Charte. Il a également fait valoir que les différents départements organiques du Secrétariat devaient coordonner leurs activités, par une mise en commun de l'information, des consultations et des actions collectives. Il a également préconisé une coordination des programmes tant à court qu'à long terme menés par les organismes des Nations Unies, afin d'intégrer paix et développement. Il a estimé, en particulier, que la coordination était nécessaire à l'échelle du système des Nations Unies tout entier, et entre le Siège de l'ONU et les sièges des fonds, programmes, bureaux et organismes. Le Sous-Groupe a également préconisé d'améliorer la coordination avec les autres acteurs qui interviennent dans le passage du maintien à la consolidation de la paix, notamment les institutions de Bretton Woods.

38. Les activités de consolidation de la paix se rapportent en général à deux types de situations. Il y a d'abord les situations où un règlement d'ensemble a pu être négocié, règlement assorti de mesures d'ordre politique, économique et social à long terme visant à remédier aux causes profondes du conflit et vérifié, dans sa mise en oeuvre, par une opération polyvalente de maintien de la paix. Dans ce cas de figure, l'ONU est déjà engagée sur le terrain et les parties ont accepté qu'elle aide au rétablissement et au maintien de la paix. La mission de maintien de la paix a parfois déjà entrepris des tâches préliminaires tendant à consolider la paix, dont, éventuellement, la réinsertion des ex-combattants dans la vie active. En El Salvador, par exemple, les ex-combattants ont reçu des terres en échange de leurs armes, tandis que les actions menées dans le cadre du Programme pour une culture de la paix de l'UNESCO mettent l'accent sur l'enseignement dispensé aux ex-combattants, dont bon nombre ont été incorporés de force et, de ce fait, privés de scolarité. Le calendrier et les modalités de retrait de la mission de maintien de la paix et de transfert de ses fonctions de consolidation de la paix doivent être établis en concertation avec le gouvernement en place. Il est évidemment loisible à l'ONU de faire valoir son point de vue afin de tirer le meilleur parti de l'effort investi dans l'opération de maintien de la paix.

39. Dans le second cas de figure, il s'agit de prévenir un conflit ou de remédier à ses conséquences sans qu'il y ait déploiement d'une opération de maintien de la paix. Cette situation est, par définition, plus délicate, puisque l'ONU n'est pas déjà investie d'un mandat et qu'elle n'a pas de rôle bien défini pour ce qui est d'identifier les besoins et de proposer des activités. Si les mesures requises sont essentiellement d'ordre économique, social ou humanitaire, le coordonnateur résident peut se charger de proposer des activités. Ce dernier n'est cependant pas habilité à prendre des initiatives dans les domaines de la sécurité, de la police civile ou des droits de l'homme.

40. La question des activités de consolidation de la paix après les conflits est souvent posée sous l'angle du positionnement de ces activités dans la problématique d'ensemble de la paix et de la sécurité. La consolidation de la paix après les conflits constitue généralement la première phase suivant immédiatement la "clôture" de la phase de maintien de la paix, mais il serait par trop simpliste de croire qu'il y a une ligne de partage bien claire et nette entre la phase qui se clôt et la

/...

suivante. De fait, de nombreux responsables ont déclaré aux inspecteurs qu'ils savaient d'expérience que la période de transition était le plus souvent mal délimitée.

41. Les inspecteurs ont conclu qu'il fallait, pour que la consolidation de la paix après les conflits donne des résultats, qu'elle tire parti des acquis de la phase de maintien de la paix. En fait, les inspecteurs ont appris que souvent des activités qui relèvent en principe de la consolidation de la paix avaient donné de bons résultats au cours de la phase de maintien de la paix. Un ancien Représentant spécial du Secrétaire général au Rwanda a même vivement recommandé que l'on envisage d'utiliser les forces de maintien de la paix pour des activités de reconstruction, ne serait-ce que dans certaines limites. Il était d'avis que l'ONU pouvait ainsi gagner la faveur de la population locale, et que les soldats de la paix pouvaient contribuer de manière très utile au relèvement d'un pays dévasté¹⁸. Cependant, si ces propos illustrent d'une certaine manière le lien manifeste entre les opérations de maintien de la paix et la consolidation de la paix après les conflits, les deux phases ne doivent pas être confondues, même si des relais s'imposent pour assurer une transition sans accroc.

42. De nombreux responsables des opérations de consolidation de la paix ont préconisé de mettre à profit l'accord mettant fin au conflit pour définir les objectifs en matière de consolidation de la paix et y intégrer des mécanismes de coordination. Bien que cette question déborde le cadre initial du présent rapport, les inspecteurs estiment qu'elle n'est pas sans importance, voire qu'elle est au coeur même du sujet.

43. Cette idée qui consiste à exploiter l'accord mettant fin au conflit pour identifier les mécanismes de coordination reçoit un soutien croissant de la part des experts en matière de consolidation de la paix. À la fin de 1996, lors d'un séminaire qui s'est tenu à l'United States Institute for Peace, des experts ont décrit leurs travaux sur le sujet, d'où il ressortait que les opérations les plus probantes menées par la communauté internationale en faveur de la paix étaient notamment celles qui s'étaient déroulées au Cambodge, en El Salvador et en Namibie, c'est-à-dire là où les dispositions relatives au processus de paix et au règlement politique du conflit étaient détaillées et complètes et, surtout, avaient reçu l'assentiment de toutes les parties au conflit ainsi que des grandes puissances régionales et mondiales. Un expert a notamment fait remarquer que les interventions multilatérales avaient de plus grandes chances d'aboutir lorsqu'elles allaient de pair avec un véritable règlement politique du différend et avec la poursuite du processus politique entrepris à cette fin¹⁹.

44. De l'avis des inspecteurs, il faut veiller, lors de la conclusion de l'accord mettant fin à un conflit, que celui-ci offre de bonnes possibilités de mener à bien des activités de consolidation de la paix par la suite. Les activités de consolidation de la paix doivent être complétées par un ensemble de mesures d'accompagnement. À ce stade, la coordination des activités revêt une importance particulière, parce que la manière dont elles seront intégrées à l'accord de paix aura une influence considérable sur leur mise en oeuvre. Ces notions demeurent de l'ordre de la théorie et les inspecteurs n'en ont pas vu d'exemples dans la pratique.

45. Cela étant dit, l'accord mettant fin au conflit devrait au moins prévoir les cinq activités suivantes pour permettre une consolidation durable de la paix :

a) Recenser les problèmes à résoudre et les objectifs à atteindre, et fixer éventuellement un calendrier à cet effet;

b) Déterminer les types de compétences requis et les entités qui sont en mesure de fournir ces compétences;

c) Déterminer quelles seront, au sein du système des Nations Unies, les organisations qui participeront aux opérations et les tâches qui leur seront confiées, en se fondant sur les objectifs d'ensemble;

d) Organiser la répartition des tâches entre les différentes institutions, en veillant à éviter les doubles emplois et les chevauchements, et désigner une institution chef de file, tant au siège que sur le terrain;

e) Établir un lien entre les phases de maintien de la paix et de consolidation de la paix et concevoir un mécanisme permettant d'assurer la continuité et de tirer ainsi parti de l'effort investi durant la phase de maintien de la paix.

IV. LE RÔLE DES INSTITUTIONS DE BRETTON WOODS DANS LA CONSOLIDATION DE LA PAIX APRÈS LES CONFLITS

46. La Banque internationale pour la reconstruction et le développement (Banque mondiale) et le Fonds monétaire international (FMI) apportent tous deux une assistance financière et technique importante à des pays sortant de conflits et en cours de reconstruction. Insatisfaisante, la coordination entre le système des Nations Unies et ces institutions financières reste un sujet de préoccupation.

47. Selon les Statuts de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement tels que modifiés en 1989, l'un des principaux objectifs de l'institution est

"D'aider à la reconstruction et au développement des territoires des États membres, en facilitant l'investissement de capitaux consacrés à des fins productives, y compris la restauration des économies détruites ou disloquées par la guerre, la réadaptation des moyens de production aux besoins du temps de paix et l'encouragement au développement des ressources et moyens de production des pays les moins avancés."²⁰

48. Le FMI également a répondu au besoin grandissant d'assistance internationale des pays qui sortent de conflits. En octobre 1995, le Comité intérimaire de son Conseil des Gouverneurs a appuyé la décision prise par le Conseil d'administration d'élargir les activités du Fonds dans les pays qui sortent de conflits, en précisant les circonstances dans lesquelles le Fonds pourrait apporter une aide d'urgence dans le cadre d'une assistance internationale coordonnée.

/...

49. Les inspecteurs ont appris que la Banque mondiale et le FMI collaborent de longue date et fondent leurs projets sur une même perspective à long terme. Ces deux institutions coordonnent activement leurs interventions, du point de vue tant de la pratique que des principes généraux. Les responsables de ces deux institutions ont par contre reconnu que la coordination avec le système des Nations Unies était relativement moins active, en particulier au niveau des sièges, et ils se sont dits favorables à une amélioration dans ce domaine.

50. Le Corps commun d'inspection a publié en 1992 un rapport sur la coopération du système des Nations Unies avec les institutions financières multilatérales²¹. Les inspecteurs y constataient que la coopération entre les organismes des Nations Unies et les organisations multilatérales était réduite mais que d'importantes initiatives de collaboration et divers programmes opérationnels de coopération étaient en cours. Ils indiquaient par ailleurs que le secteur de l'assistance et de la coopération techniques était devenu de plus en plus compétitif et que les organismes des Nations Unies, qui le dominaient auparavant, étaient en passe d'être marginalisés par de nouveaux acteurs. La clef d'une coopération et d'une coordination meilleures entre partenaires était la performance et, en dernière analyse, l'impact et l'assistance effective.

51. Lorsqu'ils ont établi le présent rapport, les inspecteurs ont estimé que maints problèmes recensés en 1992 étaient toujours d'actualité. Les organismes des Nations Unies risquent en outre de perdre des occasions de participer, au stade de la planification, à des décisions et arrangements ayant trait à la coordination. Cet effacement du rôle des Nations Unies peut s'expliquer par le fait que les ressources des institutions de Bretton Woods sont sans commune mesure avec celles du système des Nations Unies pour ce qui est du renforcement de la paix dans les pays qui sortent de conflits. Ainsi, lorsque les institutions de Bretton Woods prennent la direction de la conception de stratégies de reconstruction, elles considèrent les organismes des Nations Unies non comme des "donateurs" mais comme des agents d'exécution et ne les intègrent pas au processus de planification. En d'autres termes, parce qu'il manque de ressources, le système des Nations Unies n'est pas toujours invité à participer aux activités de planification des institutions de Bretton Woods. L'ONU a en outre tendance à consacrer une proportion grandissante de ses ressources à l'aide d'urgence à court terme, aux dépens des investissements à long terme dans les activités de reconstruction.

52. Récemment, dans le cadre du "Projet des pays nordiques sur la réforme du système des Nations Unies" (1996), il a été préconisé d'améliorer la coordination entre le système des Nations Unies et les institutions de Bretton Woods :

"Pour renforcer la collaboration [entre les Nations Unies, les institutions de Bretton Woods et l'Organisation mondiale du commerce], on peut envisager qu'elles développent les mécanismes de coopération; qu'elles réalisent conjointement le programme d'action des grandes conférences des Nations Unies; que les institutions de Bretton Woods et l'ONU établissent des rapports, qu'elles mettent en commun l'information et coordonnent plus étroitement leur action sur le terrain. Il faut admettre toutefois que la coopération ne parviendra à son niveau optimal que lorsque le système des Nations Unies aura amélioré ses résultats d'ensemble et acquis plus de crédibilité et d'utilité dans les domaines économique et social."²²

/...

53. Des responsables des institutions de Bretton Woods ont fait savoir aux inspecteurs que des efforts étaient déployés en vue d'intensifier et d'améliorer les mécanismes de coordination entre les organismes des Nations Unies et les institutions de Bretton Woods. Des responsables de la Banque mondiale ont signalé aux inspecteurs que l'ONU, la Banque mondiale et le FMI avaient échangé en 1995 des lettres d'accord sur la coordination pour la reconstruction de l'Angola. Ces lettres n'ont pas été mises à la disposition des inspecteurs et ceux-ci ne peuvent donc pas se prononcer sur leur contenu. Il n'est cependant pas de coutume que des organismes des Nations Unies et des institutions du système de Bretton Woods concluent des accords officiels les engageant à poursuivre des buts et des objectifs précis et établissant une répartition des tâches. Autre exemple, la Banque mondiale entretient depuis longtemps des relations officielles avec la FAO dans ce domaine, comme en témoigne l'activité du Centre d'investissement en Bosnie et en Angola.

54. Cependant, les activités de consolidation de la paix ou de reconstruction après les conflits sont confiées non pas à une entité unique au sein de la Banque mais aux différentes subdivisions régionales. Un fonctionnaire qui s'occupe plus particulièrement des relations extérieures a noté que la coordination entre organisations était certainement une question intéressante. Les fonctionnaires de la Banque mondiale estiment cependant que le système des Nations Unies consacre trop de temps à discuter de questions de coordination aux dépens de l'action concrète, ce qui aboutit à des doubles emplois et des activités aux objectifs contradictoires. Les organismes de secours et d'aide humanitaire ont commencé à coopérer avec la Banque mondiale et ils souhaitent certainement être associés plus tôt au travail de reconstruction. Des responsables de la Banque mondiale ont fait état d'une réticence certaine à créer des mécanismes fixes et généralisés de collaboration entre les organismes des Nations Unies et les institutions de Bretton Woods.

55. Les responsables de la Banque mondiale ont cité plusieurs exemples qui illustrent pourquoi il est nécessaire d'éviter les doubles emplois et les recoupements d'activités. La Banque s'engage en effet dans de nouveaux domaines, dont le déminage et la démobilisation, pour lesquels le Département des affaires humanitaires des Nations Unies aussi a d'importantes responsabilités. Les fonctionnaires de la Banque mondiale ont cependant expliqué qu'ils ignoraient comment le Département abordait le problème et que, nonobstant une certaine amélioration de la coopération entre les deux organisations, il y avait toujours des conflits de compétence et de méthode.

56. Les responsables de la Banque mondiale ont par ailleurs noté que certains organismes des Nations Unies empiètent sur les domaines de compétence traditionnels d'autres entités. La Banque mondiale constate par exemple que le HCR ne se cantonne pas aux secours d'urgence et mène de plus en plus d'activités de développement. Il arrive ainsi qu'une organisation mette en place une capacité alors que les compétences nécessaires existent peut-être déjà dans une organisation mandatée pour l'activité envisagée. Certains responsables de la Banque mondiale voient avec inquiétude les organisations de secours se faire concurrence pour des ressources et des objectifs à court terme, ce qui rend également la bonne coordination plus difficile.

57. Les institutions de Bretton Woods disposent en général de beaucoup plus de ressources que les organismes des Nations Unies. D'après les inspecteurs, faute de coordination avec ces institutions, l'action des Nations Unies dans le domaine de la consolidation de la paix après les

/...

conflits pourrait se trouver marginalisée. Ils ont par exemple appris que la Banque mondiale et l'Union européenne avaient créé un fonds pour la reconstruction de la Bosnie-Herzégovine et établi une stratégie de reconstruction, aussi appelée "schéma directeur". Ce schéma porte sur l'exécution d'une tranche initiale de 5,1 milliards de dollars des États-Unis, dans 11 secteurs, pour la reconstruction de la Bosnie. Parce qu'ils n'étaient pas perçus comme des donateurs, les organismes des Nations Unies n'ont pas été invités à participer à son élaboration. D'après les responsables de la Banque mondiale, le principal intérêt de cette stratégie était de faire en sorte que l'action des donateurs demeure constamment axée sur les buts et les objectifs de la reconstruction (lesquels étaient convenus d'un commun accord avec les donateurs et le pays) et d'imposer une certaine discipline dans un système qui peut connaître des dérapages politiques. Le but d'un tel schéma est d'éviter des collectes de fonds parallèles et l'absorption par les organisations elles-mêmes des fonds de plus en plus maigres fournis par les donateurs.

58. Au cours des deux dernières années, le FMI a élaboré des directives précises concernant son rôle en matière de consolidation de la paix après les conflits. En ce qui concerne la coordination avec le système des Nations Unies, ces directives lui imposent de se mettre en rapport avec le coordonnateur résident des Nations Unies sur le terrain. À un niveau plus élevé, le Directeur général du FMI et les principaux responsables de l'ONU échangent périodiquement des informations. Ce processus n'est cependant pas officiel. Les inspecteurs ont été informés que le Directeur général du Fonds avait manifesté un vif intérêt pour une collaboration plus étroite avec les organismes des Nations Unies, en particulier dans le domaine de la consolidation de la paix après les conflits. Comme la Banque mondiale, le FMI est favorable à un mécanisme de coordination souple, et contre toute formule rigide ou codifiée. Son expérience des pays sortant de conflits lui montre que la coordination internationale est plus efficace lorsqu'elle est dirigée par un organisme ou un pays donné, ce rôle étant assumé par différents acteurs à tour de rôle, selon les cas. Le Conseil d'administration du Fonds a approuvé cette approche souple. Il a aussi noté, cependant, qu'en participant aux premiers stades de la planification et de la préparation notamment, le Fonds augmentait sa capacité à coordonner. Comme l'un des responsables du Fonds l'a dit aux inspecteurs, le FMI n'a pas été invité à participer à la formulation du plan de paix pour El Salvador, et il n'a donc pas pu donner de conseils dans le domaine macro-économique. Le même responsable pense que l'activité du Fonds en Angola et au Cambodge est plus efficace parce qu'elle a commencé à un stade antérieur. Le FMI s'occupant pour une large part de créer le cadre macro-économique de la reconstruction d'un pays, il est capital qu'il soit associé aux premiers stades de la planification et de l'exécution.

59. Les responsables du FMI ont indiqué aux inspecteurs que le Fonds se considère comme un acteur important de la reconstruction après les conflits, mais qu'il ne tient pas à assumer la direction des opérations. Le FMI n'a guère de dogme quant à la question de savoir qui doit prendre la direction des opérations, le tout étant que quelqu'un le fasse. Récemment, dans trois pays différents, les entités chefs de file étaient différentes. L'ONU a assumé cette responsabilité au Cambodge, la Banque mondiale et les États-Unis en Haïti et la Banque mondiale et l'Union européenne en Bosnie. Dans les trois cas, la solution retenue semble correspondre aux compétences, aux ressources et aux intérêts de chacun.

60. Le FMI considère que, dans l'ensemble, la coordination au niveau des pays a été bonne. Ses responsables ont estimé qu'il serait souhaitable d'intensifier la coordination avec le Siège de l'ONU ainsi que le suivi et l'échange de l'information.

V. VERS UNE NOUVELLE APPROCHE DE LA CONSOLIDATION DE LA PAIX APRÈS LES CONFLITS

61. Les inspecteurs souhaitent présenter leurs conclusions et recommandations, qui sont fondées sur les entretiens et les analyses auxquels ils ont procédé. À leur avis, il faut considérer la mise en place de mécanismes de coordination efficaces comme l'un des éléments fondamentaux des efforts de réforme de l'ONU. Plus précisément, les organismes des Nations Unies s'occupant de la consolidation de la paix doivent s'attacher à renforcer les mécanismes de coordination dans le cadre d'un processus constant d'amélioration du fonctionnement du système. Il importe que des règles de coordination efficaces fassent partie intégrante des structures et processus du système des Nations Unies et qu'elles soient appliquées par l'intermédiaire des organisations ou des instances existantes.

62. Tout conflit laisse dans son sillage des situations particulières qui résultent généralement du dépérissement des institutions civiles et de l'absence de facteurs de stabilité et de volonté de réconciliation. Dans certains cas, il n'existe plus de gouvernement effectif avec lequel il serait possible de coordonner les efforts. Le degré de destruction des secteurs et des institutions et la situation politico-militaire varient considérablement. Vu l'ampleur des disparités, la situation d'un pays en voie de relèvement évoluera au fil du temps et tout cadre de coordination doit être suffisamment souple pour pouvoir s'adapter au cours des événements. Les inspecteurs recommandent toutefois que le cadre de coordination concernant la consolidation de la paix soit englobant et cohérent tout en étant suffisamment souple pour s'adapter aux spécificités de chaque situation. La meilleure méthode consistera donc à agir de manière ponctuelle en se fondant sur certains principes généralement convenus.

63. L'accord qui met fin à un conflit constitue une base appropriée pour articuler le cadre de coordination à utiliser pendant la période de relèvement du pays. Les activités de consolidation de la paix doivent être renforcées par une série de mesures et de dispositions spécifiques. C'est à ce moment-là qu'il est indispensable de prévoir les moyens de coordination à employer car la manière dont les activités correspondantes sont intégrées dans l'accord sera essentielle pour le succès de la coordination pendant la période de mise en oeuvre. Les inspecteurs recommandent de mettre en place un cadre de coordination dès le début de la planification de la reconstruction. Les États Membres, tels qu'ils sont représentés dans les divers organismes des Nations Unies, peuvent considérer que l'accord mettant fin à un conflit constitue une base appropriée pour élaborer et développer diverses mesures et actions propres à consolider la paix, pour établir un lien entre les opérations de maintien de la paix et les opérations de consolidation de la paix et pour tracer les grandes lignes de cadre de coordination.

64. Les inspecteurs ont recensé plusieurs obstacles qui s'opposent à une coordination efficace des activités de consolidation de la paix, obstacles qui montrent que les organismes des

/...

Nations Unies n'ont pas conscience des avantages et de l'efficacité d'un régime commun. Plus précisément, ils ont constaté que certaines organisations s'occupant de la consolidation de la paix s'attachaient davantage à préserver leur indépendance qu'à coordonner leurs activités avec celles des autres organisations. Selon les inspecteurs, la coordination exige un certain degré de subordination à l'organisation désignée comme chef de file. En outre, certaines organisations ne partagent pas les vues généralement acceptées concernant coordination et leurs relations de travail réciproques ne sont pas définies avec précision. C'est pourquoi les inspecteurs estiment indispensable d'adopter sans tarder une série de dispositions qui permettront d'articuler plusieurs aspects importants de la coordination des activités de consolidation de la paix. Ils recommandent donc que le CAC établisse, aux fins d'adoption par l'Assemblée générale et les organes directeurs des institutions spécialisées, une déclaration sur la coordination des activités de consolidation de la paix dans laquelle, tout en reconnaissant que les organismes du système des Nations Unies devaient conserver leur indépendance, il serait affirmé que la primauté devait être donnée l'Organisation des Nations Unies et que la coordination devait être renforcée afin de pouvoir utiliser au maximum les ressources disponibles et atteindre les objectifs fixés. Cette déclaration devrait en outre permettre :

- D'arrêter une définition généralement acceptable de la coordination;
- D'établir des mandats et des directives clairement définis à l'intention des organismes des Nations Unies participant aux activités de consolidation de la paix;
- De recenser les organisations qui, tant au siège que sur le terrain, dirigeront la coordination des domaines d'action concernant la consolidation de la paix;
- D'instaurer une coordination plus formelle et plus systématique entre les organismes des Nations Unies et les institutions de Bretton Woods;
- De renforcer les organes de coordination existants tels que le CAC et ses organes subsidiaires et le Comité permanent interorganisations;
- De consolider et d'élargir les activités de coordination en cours en adoptant des orientations thématiques.

65. Les activités de maintien de la paix sont devenues de plus en plus multifonctionnelles et portent sur des domaines tels que le désarmement des ex-combattants, la surveillance des élections et la mise en place des infrastructures. En conséquence, la distinction entre le maintien de la paix et la consolidation de la paix n'est plus très nette. Ces deux types d'opération ont évidemment des liens entre eux, mais leurs objectifs et leurs composantes opérationnelles diffèrent considérablement. Le maintien de la paix a été conçu à l'origine pour préserver la paix et ne fait appel qu'aux ressources humaines, matérielles et financières des Nations Unies. De son côté, la consolidation de la paix doit reposer sur le maintien de la paix et fait intervenir de multiples acteurs, activités, objectifs et mécanismes de financement aux niveaux bilatéral et multilatéral. Dans la pratique, le personnel de maintien de la paix ne se limite plus seulement à préserver la paix, mais participe de plus en plus à des activités de consolidation de la paix. De ce fait, le maintien de la

/...

paix a dépassé son rôle initial, qui consistait à créer un "tampon" entre les parties en conflit et à rétablir la stabilité pour assurer le relèvement du pays et de son économie. Selon les inspecteurs, il conviendrait de ne pas mêler le maintien de la paix et la consolidation de la paix, mais au contraire de les considérer comme des opérations séparées et distinctes. Il faudrait cependant, à leurs yeux, qu'il y ait un lien clairement défini et une transition sans à-coups entre les deux phases afin que les fonds engagés dans le cadre du maintien de la paix ne soient pas perdus. Les inspecteurs recommandent que dans le but de renforcer la coordination, les États Membres envisagent la possibilité de considérer la consolidation de la paix comme une opération séparée et distincte — une "opération de consolidation de la paix" —, qui resterait toutefois étroitement liée et ferait suite à la phase de maintien de la paix.

66. Les inspecteurs ont constaté que la coordination était efficace sur le terrain sous la direction du coordonnateur résident des Nations Unies ou du Représentant spécial du Secrétaire général. Toutefois, ils n'ont trouvé aucun élément de coordination efficace au niveau de l'élaboration des politiques et du siège des organismes des Nations Unies. À l'échelle du système des Nations Unies, le Comité permanent interorganisations joue un rôle important en ce qu'il facilite les consultations entre les organisations participant à des opérations de secours; toutefois, son rôle et ses ressources sont limités pour ce qui est d'assurer la continuité entre la phase des secours et celle de la consolidation de la paix. Tout bien considéré, les inspecteurs estiment que la coordination est indispensable à chacun des trois niveaux — élaboration des politiques, siège des organismes et ensemble du système — car c'est là que sont prises les décisions relatives aux stratégies et à l'affectation des ressources. Une récente proposition du Secrétaire général tendant à donner au Département des affaires politiques la responsabilité principale en matière de consolidation de la paix permet de disposer au Siège de l'Organisation d'un centre de coordination qui faisait jusqu'à présent défaut. Sans une action efficace aux trois niveaux susmentionnés, rien ou presque ne garantit que les activités, les responsabilités et les ressources seront effectivement coordonnées à l'échelon approprié, les organisations sur le terrain se voyant alors imposer une charge excessive dans ce domaine. En particulier, les inspecteurs considèrent qu'il est indispensable d'intégrer davantage le soutien apporté par le siège aux opérations menées dans des pays. De plus, le Conseil économique et social, l'un des principaux organes de l'ONU, ne participe pas suffisamment à la coordination des activités de consolidation de la paix, comme l'a récemment indiqué le Secrétaire général dans son allocution devant le Conseil. Les inspecteurs se félicitent des propositions du Secrétaire général visant à renforcer le rôle du Conseil dans la coordination des politiques et à rationaliser son dispositif.

Au niveau de l'élaboration des politiques

La consolidation de la paix étant essentiellement une composante des activités de développement, le rôle que joue le Conseil économique et social dans la coordination des politiques et activités de développement devrait être renforcé conformément au Chapitre X de la Charte des Nations Unies.

Au niveau du siège des organismes

a) Les questions concernant la coordination des activités de consolidation de la paix devraient être régulièrement inscrites à l'ordre du jour des "conseils de cabinet" réunissant le Secrétaire général et les responsables des départements de l'Organisation;

b) Les secrétariats des autres organismes des Nations Unies devraient suivre l'exemple donné par le Secrétaire général et créer un département chargé au premier chef de coordonner les décisions fondamentales et stratégiques entre les organismes du système s'occupant de la consolidation de la paix.

Au niveau du système des Nations Unies

a) Afin de coordonner plus efficacement l'action des organismes des Nations Unies s'occupant de la consolidation de la paix, il conviendrait d'élargir le rôle du CAC en lui attribuant une fonction de coordonnateur permanent des activités du système des Nations Unies en matière de consolidation de la paix. Cette mesure devrait être mise en oeuvre dans le cadre des mécanismes de coordination existants;

b) Il conviendrait de renforcer le Groupe permanent interorganisations pour lui permettre de jouer un plus grand rôle dans la coordination et l'intégration des activités des organismes des Nations Unies en matière de consolidation de la paix.

67. Les institutions de Bretton Woods, en particulier la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, jouent déjà un rôle important par l'aide financière et technique qu'elles apportent au relèvement des pays après un conflit. La coordination entre elles et le système des Nations Unies est insuffisante et continue d'être une source de préoccupation. Il est de fait arrivé que ces institutions financières aient mis au point leurs stratégies de reconstruction sans consulter ou sans y inclure les organismes des Nations Unies. Il faudrait avoir recours aux procédures habituelles, telles que l'échange de lettres, pour parvenir à une concordance de vues sur la coordination entre les institutions de Bretton Woods et le système des Nations Unies, pour mettre ensuite au point des modalités plus précises axées sur des opérations spécifiques. (Il convient de noter à cet égard qu'un échange de lettres entre le Secrétaire général et le Directeur de la Banque mondiale a eu lieu en 1995 au sujet de la coordination des activités concernant l'Angola.) Dans la déclaration qu'il a faite lors du débat de haut niveau de la session de fond de 1997 du Conseil économique et social, le Secrétaire général a apprécié les efforts faits par celui-ci pour renforcer l'interaction des organismes des Nations Unies et des institutions de Bretton Woods²³. Vu le rôle de plus en plus important joué par ces institutions dans les activités de consolidation de la paix après les conflits, les organismes des Nations Unies devraient établir des liens formels de coordination avec ces institutions financières afin d'assurer leur participation à la planification du relèvement des pays, de même qu'une relation durable et coordonnée tout au long de la période de reconstruction. Ces liens ne devraient pas entraîner la mise en place de nouvelles structures.

Notes

¹ "Supplément à l'Agenda pour la paix", rapport de situation présenté par le Secrétaire général à l'occasion du cinquantenaire de l'Organisation des Nations Unies (A/50/60-S/1995/1, 3 janvier 1995).

² "Agenda pour la paix", rapport du Secrétaire général, adopté par la réunion au sommet du Conseil de sécurité le 31 janvier 1992 (A/47/277-S/24111, 17 juin 1992).

³ "Élément militaire des opérations de maintien de la paix des Nations Unies" (JIU/REP/95/11); "Renforcement des moyens dont dispose le système des Nations Unies pour prévenir les conflits" (JIU/REP/95/13).

⁴ Déclaration du Secrétaire général lors du débat de haut niveau de la session de fond de 1997 du Conseil économique et social (SG/SM/97/138, 3 juillet 1997).

⁵ "Renforcement des moyens dont dispose le système des Nations Unies pour prévenir les conflits" (JIU/REP/95/13).

⁶ "An Inventory of Post-conflict Peace-building Activities", Équipe spéciale des Nations Unies sur la consolidation de la paix après des conflits, décembre 1995 (p. iv).

⁷ Colloque international sur les stratégies de reconstruction après les conflits, Stadtschlaining, Autriche, 23-24 juin 1995.

⁸ Ibid.

⁹ JIU/REP/95/13.

¹⁰ Agenda pour le développement, rapport du Secrétaire général, document A/48/935 de l'Assemblée générale, 6 mai 1994, par. 213.

¹¹ Webster's Ninth New Collegiate Dictionary, 1990.

¹² "Réforme et renforcement : comment permettre au système d'accomplir sa mission dans les domaines économique et social", projet des pays nordiques sur la réforme du système des Nations Unies, 1996 (décembre 1996).

¹³ "D'une culture de la violence à une culture de la paix", UNESCO, 1996.

¹⁴ Résolution 51/101 de l'Assemblée générale, par. 4.

¹⁵ "D'une culture de la violence à une culture de la paix", UNESCO, 1996.

¹⁶ Équipe spéciale des Nations Unies sur la consolidation de la paix après les conflits, "Inventaire des activités de consolidation de la paix après les conflits", décembre 1995.

¹⁷ Groupe de travail interinstitutions sur le rôle des organismes du système des Nations Unies après les conflits, Review of the United Nations System Capabilities in Post-Conflict Reconstruction, (ACC/1996/POQ/CRP.2, annexe A).

¹⁸ Year in Review 1996, United Nations Peace Missions.

¹⁹ Crocker, Chester et Hampson, Fen Osler, "Making Peace Settlements Work", Foreign Policy, No 104 (printemps 1994).

²⁰ Banque internationale pour la reconstruction et le développement, Statuts modifiés, février 1989.

²¹ JIU/REP/92/1.

²² "Strengthening the UN through Change: Fulfilling its Economic and Social Mandate", Projet des pays nordiques sur la réforme du système des Nations Unies (1996), décembre 1996.

²³ Déclaration faite par le Secrétaire général lors du débat de haut niveau de la session de fond de 1997 du Conseil économique et social (SG/SM/97/138, 3 juillet 1997).
