



Conseil de sécurité

Distr. générale
25 septembre 2015
Français
Original : anglais

L'Organisation des Nations Unies et la prévention des conflits : un engagement collectif renouvelé

I. Introduction

1. C'est une tâche difficile que de se pencher aujourd'hui sur la question de la prévention des conflits. La guerre civile en Syrie est entrée dans sa cinquième année. Conflits et anarchie continuent de sévir dans certaines parties de la République centrafricaine, de l'Iraq, de la Lybie, du Nigéria, du Soudan du Sud, de l'Ukraine, du Yémen et d'autres pays encore. Les conflits deviennent de plus en plus complexes et difficiles à régler, et leur coût humain et financier de plus en plus intolérable. Comme je l'ai observé dans mon récent rapport sur « L'avenir des opérations de maintien de la paix des Nations Unies », dans un tel contexte d'aucuns pourraient mettre en doute la vigueur de notre engagement collectif en faveur des valeurs et principes sur lesquels repose cette Organisation à savoir, d'abord et avant tout, notre engagement à « préserver les générations futures du fléau de la guerre ».

2. La responsabilité première de la prévention des conflits incombe aux États Membres; l'Article 33 de la Charte des Nations Unies est très clair sur ce point. L'expérience nous a enseigné que l'initiative des efforts de prévention des conflits doit venir du niveau national, qui doit se les approprier si l'on veut qu'ils aient une incidence durable. Le consentement est, et se doit d'être, un principe fondamental de notre action. Si les États Membres assument la responsabilité première de la prévention des conflits, il n'en demeure pas moins que l'Organisation des Nations Unies a, de par son caractère universel, son impartialité et la légitimité qui découle des principes de la Charte, un rôle unique à jouer en la matière. Ce rôle, loin de tendre à décroître, devient de plus en plus pressant dans le contexte actuel de dégradation de la paix et de la sécurité.

3. Nous avons entrepris de perfectionner les instruments dont nous disposons en matière de prévention des conflits et d'améliorer leurs modalités d'utilisation, en veillant à ce qu'ils soient employés dans le cadre d'actions concertées, dépassant les cloisonnements bureaucratiques et de manière rapide et innovante. Ces dernières années, l'Organisation a consacré une énergie considérable à améliorer ses techniques de prévention et entend poursuivre dans cette voie. Toutefois, les solutions techniques ne sont pas suffisantes; nous avons besoin d'un soutien et d'une implication politiques beaucoup plus fermes à l'appui de nos efforts de prévention. Seules des solutions politiques sont à même d'assurer une paix durable. Le Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix (ci-



après le Groupe de haut niveau) a fait de ce point un argument central de son rapport, ce à quoi je souscris pleinement. Il ne peut pas y avoir de solution purement « technique » à ce qui par nature constitue toujours une entreprise politique.

4. Nous nous sommes engagés, au sein de l'Organisation des Nations Unies, dans une période de réflexion stratégique sur différents plans, de manière d'autant plus opportune que l'année 2015 marque le soixante-dixième anniversaire de la création de l'Organisation. D'ici la fin de cette année, nous attendons avec intérêt une décision majeure des États Membres apportant une réponse collective aux changements climatiques. En outre, au cours du Sommet des Nations Unies consacré à l'adoption du programme de développement pour l'après 2015 qui s'est tenu récemment, les États Membres ont souscrit à un programme de développement mondial ambitieux. Il nous a été rapporté qu'un groupe de haut niveau et un groupe consultatif d'experts s'étaient respectivement intéressés aux opérations de paix des Nations Unies et à notre dispositif de consolidation de la paix. Les deux groupes ont souligné l'importance de la prévention des conflits et insisté sur le fait que la prévention est un objectif auquel l'Organisation des Nations Unies dans son ensemble doit contribuer. J'ai présenté mon propre rapport en réponse à celui du Groupe de haut niveau, dans lequel j'énonce un plan d'action qui s'articule autour de trois piliers, dont l'un vise à donner un nouvel élan à la prévention des conflits et à la médiation. Nous aurons bientôt les résultats de l'étude mondiale sur les progrès accomplis concernant l'application de la résolution 1325 sur les femmes, la paix et la sécurité. Je présenterai également un plan d'action sur la prévention de l'extrémisme violent avant la fin de 2015 et nous attendons avec intérêt le tout premier Sommet mondial sur l'action humanitaire en 2016.

5. Le moment est donc crucial pour réfléchir à la manière dont l'ensemble des organismes des Nations Unies ont utilisé les instruments de prévention dont nous disposons et contribué à les perfectionner, et se pencher sur la question de savoir comment les améliorer encore, y compris par le biais de la coopération avec des organisations régionales et sous-régionales, de sorte qu'ils nous permettent de relever les nouveaux défis auxquels nous sommes confrontés aujourd'hui.

6. Le présent rapport a été établi en application de la résolution 2171 (2014) du Conseil de sécurité. Le chapitre II est consacré à l'évolution des conflits contemporains et à la situation en matière de prévention au cours de ces dernières années. Le chapitre III donne un aperçu général des efforts que nous avons déployés pour perfectionner un certain nombre d'instruments de prévention et d'initiatives des Nations Unies, et il met en avant la coopération avec des organisations régionales et sous-régionales. Le chapitre IV porte sur les défis principaux à surmonter et les possibilités qui se présentent en matière de prévention des conflits, tandis que le chapitre V conclut le rapport sur un certain nombre d'observations.

II. Une situation évolutive : conflits et prévention aujourd'hui

7. Depuis 2008, le nombre de guerres civiles actives a presque triplé, passant de 4 à 11, ce qui présente un contraste frappant avec la réduction progressive du nombre des conflits que nous connaissions depuis le début des années 90. Les populations civiles sont de plus en plus souvent prises pour cible et nous assistons à la perpétration de crimes d'une gravité alarmante. La violence sexuelle liée aux

conflits continue d'être utilisée comme arme de guerre et tactique de terreur dans le but de détruire les tissus sociaux. À la fin de l'année 2014, le nombre des personnes déplacées s'élevait à presque 60 millions, chiffre jamais atteint depuis que l'on a commencé à tenir des statistiques en la matière¹.

8. Souvent, des institutions publiques déjà fragiles sont confrontées à d'importants facteurs de stress supplémentaires, aussi variés que des mouvements illicites d'armes, des bouleversements environnementaux et des flux massifs de migrants et de réfugiés. L'essor de puissants groupes armés non étatiques, qui poursuivent des objectifs multiples – d'ordre politique, économique et/ou criminel – vient encore compliquer une situation déjà complexe. Ces groupes, qui ont souvent accès à des ressources financières et militaires considérables, se nourrissent des conflits dépassant les frontières nationales et les attisent. Cette corrélation augmente à son tour le risque d'éclatement de nouveaux conflits et joue sur leur durée, en rendant la prévention et le règlement plus difficiles en raison de la multiplicité des acteurs impliqués et de leurs objectifs. L'urgence du problème est encore accentuée par le fait qu'une forme particulièrement virulente d'extrémisme violent ait fait son apparition à la faveur de différents conflits, se caractérisant par le recours à des tactiques évolutives parmi lesquelles une utilisation avertie des médias sociaux, l'appui sur des réseaux régionaux et le contrôle de territoires, la commission d'actes d'une extrême brutalité et l'emploi systématique de la violence sexuelle en lien avec les conflits. Dans un certain nombre de cas, il est difficile de déterminer quels interlocuteurs les médiateurs seraient susceptibles d'avoir, ou dans quelle mesure des efforts de médiation sont possibles compte tenu des objectifs extrémistes poursuivis par les belligérants. L'association de tous ces facteurs contribue non seulement à accroître le nombre des conflits et à rendre leur règlement plus difficile, mais génère également dans certains contextes une érosion de la cohésion sociale et de la légitimité de l'État lui-même.

9. Comme le montre le rapport du Groupe de haut niveau, cette dégradation de la situation sur le plan de la paix et de la sécurité a entraîné une augmentation du nombre et de l'ampleur des opérations de paix – tant des missions politiques spéciales que des opérations de maintien de la paix – ainsi que des tâches qui leur sont assignées. Et, ainsi que je l'ai noté dans mon propre rapport, ces opérations ont des difficultés à faire face à l'envergure et à l'intensité des conflits contemporains. Parallèlement, on a assisté à une multiplication des situations d'urgence humanitaire, quatre crises – en Syrie, en Iraq, au Yémen et au Soudan du Sud – ayant été classées comme des situations d'urgence de niveau 3, à savoir le niveau le plus haut dans la classification de l'Organisation des Nations Unies². Cette situation a sollicité à l'excès nos capacités de réponse et engendré des coûts exponentiels. En 2015, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) et ses partenaires ont lancé un nombre record d'appels humanitaires mondiaux, dont la majeure partie visait à répondre aux besoins essentiels de populations vivant dans des zones de conflits. Les 19,44 milliards de dollars d'aide sollicitée pour 2015 représentent une augmentation de près de 600 % par rapport aux 3,4 milliards de dollars de 2004. On a constaté, de surcroît, d'importants déficits chroniques de financement, qui tendent à se creuser : au Yémen, par exemple, l'Organisation des

¹ Rapport annuel 2014 du HCR, « Le monde en guerre : tendances mondiales, déplacements forcés en 2014 » parle de 59,5 millions de personnes victimes de déplacements forcés à la fin de 2014.

² La République centrafricaine était classée au niveau 3 jusqu'en mai 2015.

Nations Unies n'a obtenu que 13 % des 1,6 milliard de dollars nécessaires pour l'aide humanitaire.

10. La situation a également évolué en ce qui concerne la prévention des conflits. Les décennies précédentes ont vu le déploiement d'efforts intenses dans ce domaine. Le cadre normatif de la prévention a été renforcé au niveau régional et mondial. Lors du récent Sommet des Nations Unies consacré à l'adoption du programme de développement pour l'après-2015, les États Membres ont fait un geste historique en adoptant un programme ambitieux et porteur de changement pour les 15 prochaines années. Ils ont ouvert une nouvelle voie en reconnaissant les liens réciproques existant entre le développement durable, la paix, la gouvernance, les droits de l'homme et l'état de droit. Le programme repose en effet sur l'idée selon laquelle des sociétés pacifiques, inclusives et justes sont mieux à même d'atteindre leurs objectifs de développement, tandis que le développement, à son tour, favorise la paix et l'inclusion. Les aspects de prévention sont pris en compte dans l'ensemble du programme. L'objectif n° 16, sur les sociétés pacifiques, l'accès de tous à la justice et la mise en place d'institutions ouvertes à tous constitue l'expression la plus explicite de ces relations.

11. Outre ces nouveaux cadres de prévention, on peut relever une augmentation du nombre et de la diversité de ses acteurs. Les organisations régionales sont activement impliquées dans des actions de médiation et de diplomatie préventive et renforcent leurs propres capacités de prévention. Dans certains cas, des puissances régionales jouent un rôle central dans la réponse apportée aux crises, menant des négociations de paix et fournissant leur assistance en matière de renforcement des capacités, ou d'autres compétences souvent fondées sur leur expérience propre. Il existe un réseau de plus en plus dense d'organisations non gouvernementales à l'échelle internationale, nationale et locale, en particulier des associations de femmes disposant de connaissances et d'une expérience approfondies en matière de médiation et de réconciliation.

12. L'Organisation des Nations Unies, de par son caractère universel, son impartialité et la légitimité qui découle des principes de la Charte, n'a pas seulement un rôle important mais, en réalité, un rôle unique à jouer pour compléter les efforts déployés par les parties prenantes aux niveaux national et régional. Notre présence sur le terrain nous permet de mener une action diplomatique discrète très précoce selon des modalités inenvisageables pour d'autres acteurs. Notre impartialité et mon rôle important en matière de bons offices, nous ouvrent l'accès à une multiplicité de parties prenantes avec lesquelles nous pouvons établir des relations de confiance et dialoguer. Enfin, une autre spécificité de notre action, réside dans le potentiel offert par notre approche des problèmes pluridisciplinaire et globale, alliant des points de vue axés sur la politique, le développement, les droits de l'homme et une perspective humanitaire.

13. S'il y a une chose que nous enseigne la situation mondiale actuelle, c'est que la gestion et les mécanismes de règlement des conflits internationaux sont parvenus à un point critique. Nous avons véritablement atteint aujourd'hui nos limites en ce qui concerne la mobilisation de ressources supplémentaires – qu'il s'agisse de fonds, de troupes, d'influence politique – pour faire face aux conséquences des conflits armés. Il est urgent que nous modifions notre approche, que nous élargissions notre gamme d'instruments et allégions la pression pesant actuellement sur nos dispositifs d'intervention d'urgence. Faire de la prévention des conflits une

priorité est, de loin, pour nous la solution la plus pragmatique et la plus économique.

III. L'Organisation des Nations Unies et la prévention des conflits

14. La prévention des conflits, fonction essentielle de l'Organisation des Nations Unies, consiste dans les efforts que nous déployons pour empêcher qu'un conflit violent n'éclate et, si l'on n'y parvient pas, éviter qu'il ne s'aggrave, puis postérieurement qu'il ne se rallume. Dès la naissance de l'Organisation, ses Secrétaires généraux successifs ont mis leurs bons offices au service de la prévention des conflits. Aujourd'hui, l'Organisation des Nations Unies participe de multiples façons à cette tâche et elle a mis au point, au cours des 10 dernières années notamment, tout un éventail de capacités en la matière, qui couvre l'ensemble du Système. Les développements qui suivent n'entendent pas constituer une liste exhaustive de tous les instruments de prévention des conflits dont elle dispose. Il ne s'agit pas non plus de suggérer l'existence d'une progression linéaire d'un type d'activité à l'autre car, de fait, le parcours qui mène à la paix n'est pas linéaire. Les paragraphes qui suivent offrent plutôt un aperçu sélectif de la manière dont les instruments de prévention des conflits à la disposition de l'Organisation ont été utilisés et perfectionnés ces dernières années, y compris dans le cadre de partenariats avec des organisations régionales et sous-régionales.

15. Mon initiative « Les droits de l'homme avant tout » mérite ici une mention spéciale. Son idée maîtresse est de mettre fortement l'accent sur la prévention des violations massives des droits de l'homme, qui vont souvent de pair avec un risque accru de conflit. Toutefois, il ne s'agit pas seulement d'un instrument de plus venant s'ajouter au répertoire de la prévention. Son enjeu n'est rien de moins que d'initier une mutation culturelle du Système des Nations Unies visant à réaffirmer que la prévention des violations graves des droits de l'homme constitue l'une des principales responsabilités de l'ensemble de ce Système qui pèse sur toutes ses composantes. Sur un plan opérationnel, et tout à fait essentiel sous l'angle de la prévention des conflits, cela signifie que les composantes du Système doivent collaborer plus étroitement et mieux entre elles en mettant en œuvre des analyses et des stratégies communes et en maintenant une correspondance étroite entre les actions et priorités du Siège et celles du terrain. C'est un exercice plus difficile qu'il n'y paraît, mais je suis déterminé à mener cette initiative à terme et la considère comme l'une des améliorations principales que j'ai apporté au Système en vue d'obtenir des résultats concrets en matière de prévention des conflits.

Analyse et alerte rapide

16. Il est essentiel d'identifier aussi tôt que possible les situations de conflit potentiel. Notre action préventive passe d'abord par l'alerte rapide – à savoir une analyse correcte des dynamiques à l'œuvre sur le terrain qui contribuent à orienter une réaction et un engagement précoces et efficaces. Notre capacité à analyser et à comprendre une situation s'améliore avec la proximité et, à cet égard, l'Organisation n'a jamais été plus à l'écoute du terrain. Les missions résidentes dans les pays, les bureaux régionaux, les bureaux des droits de l'homme, les

coordonnateurs résidents des Nations Unies, les équipes de pays et les conseillers pour les questions de paix et de développement, les bureaux de liaison, les envoyés spéciaux et conseillers spéciaux et les visites régulières de membres du Secrétariat, comptent parmi les nombreux canaux permettant à l'Organisation des Nations Unies de jouer un rôle essentiel dans la détection des signes avant-coureurs de crises ou de situations d'instabilité potentielle.

17. Pour tenir compte de l'intérêt et de la nécessité d'une plus grande proximité avec le terrain, trois bureaux régionaux des Nations Unies, en Afrique de l'Ouest, en Afrique centrale et en Asie centrale, placés sous l'autorité du Département des affaires politiques, ont été créés en vue de servir de « plateformes avancées » pour la diplomatie préventive. Ces bureaux sont à même de contribuer à détecter et décoder les tensions qui couvent, grâce aux relations de travail étroites qu'ils ont établi avec leurs interlocuteurs aux niveaux national et régional. En 2014, le Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest (UNOWA) a reçu des ressources supplémentaires des États Membres en vue de développer une capacité régionale d'analyse pour améliorer l'alerte rapide. J'ai également recommandé une augmentation des ressources du Bureau régional des Nations Unies pour l'Afrique centrale (BRENUAC) afin qu'il puisse renforcer ses capacités en matière de bons offices, de diplomatie préventive et de médiation, et soutenir les initiatives régionales et sous-régionales de lutte contre les nouvelles menaces de sécurité dans la sous-région³.

18. Les capacités d'analyse sont importantes également en ce qui concerne les missions dans les pays et j'ai mis en place des groupes conjoints de l'analyse au sein de certaines missions politiques spéciales, en m'inspirant du modèle des cellules d'analyse conjointe de la Mission existant dans le cadre du maintien de la paix et qui sont chargées de collecter les informations provenant de toutes les composantes des missions, ainsi que de toutes les équipes de pays. Là où ils ont été créés, comme en Afghanistan et en Iraq, la valeur ajoutée de ces groupes réside dans leur capacité à fournir des analyses et à donner rapidement l'alerte sur des questions transversales, souvent régionales, ainsi que dans la pluridisciplinarité de leur personnel qui est doté de compétences que l'on ne trouve pas dans les opérations de paix.

19. Les activités de surveillance et d'alerte rapide reposent traditionnellement sur l'analyse qualitative, mais nous avons également de plus en plus fréquemment recours à des données d'enquête, notamment recueillies par le biais d'enquêtes d'opinion. On peut citer comme exemple à cet égard l'évaluation stratégique du contexte entreprise au Sri Lanka en 2014 qui, en se fondant sur une enquête de perception, s'efforce de mieux comprendre les nouveaux facteurs de déclenchement des conflits. Cette évaluation a permis la création d'un cadre national de référence susceptible d'être adopté et utilisé par des entités nationales. Il pourrait faire office de baromètre de la réconciliation et constituer à l'avenir la base sur laquelle mesurer les efforts de réconciliation.

20. Mon rapport sur « L'avenir des opérations de maintien de la paix des Nations Unies » présente un certain nombre d'actions que j'ai l'intention de mener à bien en vue de renforcer la capacité d'analyse de l'Organisation. J'ai notamment décidé

³ Rapport du Secrétaire général sur la situation en Afrique centrale et les activités du Bureau régional des Nations Unies pour l'Afrique centrale (S/2015/339, chap. IV et V, par. 94).

d'établir une petite structure d'analyse et de planification au sein de mes services afin de compiler les analyses menées par différentes entités de l'Organisation, tant au Siège que sur le terrain, de sorte qu'elles puissent informer mes décisions stratégiques. J'ai aussi demandé un réexamen des méthodes d'analyse des conflits actuellement utilisées dans l'ensemble du Système afin de permettre une analyse plus intégrée de situations données, qui prenne en considération les dimensions politique, sécuritaire, sociale, économique, sexospécifique et régionale d'un conflit.

21. La surveillance et l'alerte rapide sont des activités de caractère permanent, aussi importantes avant un conflit, que lors de son règlement ou dans la phase postérieure au conflit. Le Fonds pour la consolidation de la paix a financé plusieurs projets dans cet esprit. Au Libéria, par exemple, il appuie, en coopération avec l'UNDP, les mesures prises par le Ministère de l'intérieur pour contribuer à mettre en place des comités pour la paix dans les districts, afin d'instituer un système d'alerte rapide et un mécanisme de dialogue destiné à désamorcer les tensions à un stade précoce. En Guinée, pays dans lequel les efforts de diplomatie préventive ont été couronnés de succès par le passé, et où ils se poursuivent en 2015 afin de résoudre les tensions liées au calendrier électoral, les bons offices de mon Représentant spécial pour l'Afrique de l'Ouest sont soutenus par des financements du Fonds pour la consolidation de la paix et appuyés par le Département des affaires politiques. L'UNOWA, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation de la femme (ONU-Femmes) travaillent à un programme du Fonds pour la consolidation de la paix visant à renforcer la capacité des réseaux de femmes de toutes tendances politiques à mettre en place un système d'alerte rapide en cas de conflit. Ce projet fait fond sur un projet lancé avec succès en 2013, en l'élargissant, et il a été reproduit dans plusieurs autres pays d'Afrique de l'Ouest.

22. Le Bureau de la prévention du génocide et de la responsabilité de protéger a mis au point un instrument d'alerte rapide au titre du Cadre d'analyse des atrocités criminelles. Celui-ci est un instrument intégré d'analyse et d'évaluation des risques susceptible de s'appliquer à des situations survenant dans toutes les régions du monde et il permet d'identifier les pays les plus menacés. Il peut aussi servir d'outil pour l'élaboration de mesures préventives. Le Conseil des droits de l'homme a pris note de ce nouveau cadre et encouragé « les États Membres et les organisations régionales et sous-régionales à utiliser les cadres pertinents, selon les cas, pour guider leur travail de prévention »⁴. Il s'agit d'un document public et j'encourage les acteurs des échelons international, régional et national à l'utiliser.

23. Les canaux permettant de recueillir et d'échanger des informations évoluent rapidement et Internet, les médias sociaux et les nouvelles technologies de l'information représentent d'incalculables sources de renseignement. J'entends qu'il soit fait meilleur usage de ces technologies nouvelles dans le cadre de ce que l'on appelle la diplomatie numérique, afin d'améliorer encore notre travail en matière d'alerte rapide, y compris en mettant en place des systèmes plus performants pour informer le Conseil de sécurité et lui présenter des options à un stade précoce des crises potentielles. À titre d'exemple, mes services mettent au point « Diplomatic Pulse » un outil destiné à contribuer à surveiller les sources d'information officielles ouvertes des gouvernements sur Internet, afin de mieux tirer parti des données qui

⁴ Résolution adoptée par le Conseil des droits de l'homme, « Prévention du génocide » (A/HRC/RES/28/34).

s'y trouvent, notamment en utilisant de nouvelles techniques de « visualisation » de données.

Bons offices, diplomatie préventive et médiation

24. Les termes génériques de bons offices, diplomatie préventive et médiation recouvrent une large gamme d'activités, dont la plupart sont menées par le Département des affaires politiques, la branche opérationnelle de mes services dans ce domaine. Ces termes résument ce pourquoi l'Organisation des Nations Unies a été créée et c'est sans doute le travail accompli par mes envoyés, conseillers et représentants spéciaux, ainsi que mes propres missions de bons offices, qui en constituent la meilleure illustration. Au fil des ans, ces émissaires ont contribué à la négociation de cessez-le-feu et d'accords de paix, à la médiation de différends frontaliers et électoraux, à la facilitation du retour à l'ordre constitutionnel et à la promotion de dialogues politiques inclusifs, très souvent en collaboration avec des organisations régionales et sous-régionales. Ils s'efforcent de veiller à ce que notre travail de prévention s'inscrive dans un cadre offrant des solutions politiques pour une paix durable. Ils œuvrent aussi souvent en coulisse, menant des actions diplomatiques discrètes et contribuant à désamorcer les tensions avant qu'elles n'éclatent au grand jour. Si ces initiatives discrètes font rarement l'actualité et, pour des raisons évidentes, ne sont pas consignées dans des documents officiels, elles n'en constituent pas moins une part essentielle de nos instruments de prévention.

25. De pair avec leurs activités d'alerte rapide, les trois bureaux régionaux emmenés par le Département des affaires politiques ont montré qu'ils figurent parmi nos instruments de diplomatie préventive les plus efficaces au niveau opérationnel. Compte tenu de leur mandat et de leur pouvoir de mobilisation, ils sont bien placés pour aider les États Membres à faire face à des problèmes transfrontaliers tels que la criminalité transnationale organisée, la piraterie et le partage de l'eau, comme s'y sont respectivement employés l'UNOWA, le BRENUAC et le Centre régional des Nations Unies pour la diplomatie préventive en Asie centrale. Les bureaux régionaux sont également susceptibles d'apporter leur appui aux opérations de paix dans un pays (aux opérations de maintien de la paix comme aux missions diplomatiques spéciales) dans le cadre d'initiatives diplomatiques régionales. En République centrafricaine, mon Représentant spécial pour l'Afrique centrale a présidé le Forum de Bangui sur la réconciliation nationale, en étroite collaboration avec le médiateur international de la crise centrafricaine nommé par la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC), ainsi que mon Représentant spécial pour la République centrafricaine/Chef de la mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA).

26. Les bureaux régionaux sont à même de promouvoir la coopération entre les missions opérant dans leurs secteurs respectifs. L'UNOWA organise, par exemple, des réunions biennuelles de tous mes représentants et envoyés spéciaux en Afrique de l'Ouest. De même, le BRENUAC a accueilli en mai 2015 une réunion rassemblant les représentants de l'Organisation des Nations Unies présents en Afrique centrale et consacrée aux principaux défis en matière de paix et de sécurité de la sous-région, des discussions ayant spécifiquement porté sur les élections à venir. En considération du rôle crédible et discret de facilitateur joué par ces bureaux en vue de faire face aux conflits naissants, ou dans leur phase initiale, et

comme il est indiqué dans mon rapport sur « L'avenir des opérations de maintien de la paix des Nations Unies », j'appuie la recommandation du Groupe de haut niveau en faveur de la création de bureaux régionaux supplémentaires, en priorité en Afrique du Nord, en Asie de l'Ouest et en Afrique australe et j'étudie les possibilités existant à cet égard avec nos partenaires régionaux et nationaux.

27. Grâce à leur proximité, les bureaux régionaux sont à même d'établir une relation fondée sur la confiance et la cordialité avec les principaux acteurs de la prévention. Ainsi, le Centre régional des Nations Unies pour la diplomatie préventive en Asie centrale réunit régulièrement les vice-ministres des affaires étrangères et les vice-premiers ministres de la région de l'Asie centrale afin de favoriser la recherche de réponses communes aux problèmes de gestion de l'eau. Tirant parti de ces relations, les bureaux régionaux peuvent agir rapidement et de manière coordonnée pour empêcher les crises de s'aggraver. Au lendemain des troubles dont il avait été fait état au Burkina Faso en octobre 2014, mon Représentant spécial pour l'Afrique de l'Ouest s'est rendu à Ouagadougou avec ses homologues de l'Union africaine (UA) et de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Parallèlement, le Département des affaires politiques a envoyé une petite équipe d'appui pluridisciplinaire qui a œuvré de concert avec l'équipe de pays des Nations Unies afin d'appuyer les bons offices de mon Représentant spécial. Cette réponse prompte et coordonnée, et l'engagement des trois organisations à un haut niveau, offre un excellent exemple de bonne pratique susceptible d'influencer positivement l'évolution d'une situation dans laquelle un changement de gouvernement brusque et potentiellement déstabilisateur est en train de se produire.

28. Le déploiement de petites équipes pluridisciplinaires de prévention s'est révélé en de nombreuses occasions un moyen efficace pour l'Organisation des Nations Unies d'apporter une réponse rapide et souple à des situations de crise, de transition concernant les missions, ou lorsqu'un représentant ou une composante de la présence des Nations Unies dans un pays a besoin d'un appui renforcé. On peut citer à cet égard, le déploiement en 2005 d'une petite équipe de personnel des Nations Unies au Népal, où elle a aidé les autorités nationales à prendre des mesures de protection des civils et à soutenir le processus politique, ce qui a eu en retour pour effet de conférer une marge de manœuvre supplémentaire aux acteurs politiques népalais et leur a permis d'éviter que la situation ne se détériore et, finalement, de parvenir au règlement d'un long conflit armé. J'ai consacré des développements à cette idée, également approuvée par le Groupe de haut niveau, dans mon récent rapport sur « L'avenir des opérations de maintien de la paix des Nations Unies ». Il est essentiel que ces déploiements rapides de petites équipes pluridisciplinaires, qui interviennent dans le cadre de ma mission de bons offices, deviennent partie intégrante des instruments de prévention à la disposition de l'Organisation et constituent une réponse opérationnelle facilement mobilisable lorsque les circonstances le requièrent et ce sous l'autorité ou en étroite consultation avec les coordonnateurs résidents, selon qu'il convient, et avec les autorités nationales. Je continuerai à avoir recours à ces équipes en tant que de besoin.

29. Un certain nombre de mes envoyés spéciaux et coordonnateurs ont été chargés de travailler à des stratégies régionales – pour le Sahel, la région des Grands Lacs et le processus de paix au Moyen-Orient – comportant d'importants volets de prévention. Mon Envoyé spécial pour la région des Grands Lacs, par exemple, collabore étroitement avec l'UA, ainsi que la Communauté de développement de

l'Afrique australe (SADC), la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs, mais aussi l'Union européenne (UE) et le Groupe international de contact pour la région des Grands Lacs, en vue d'appuyer la pleine mise en œuvre de l'Accord-cadre pour la paix, la sécurité et la coopération pour la République démocratique du Congo. Mon Envoyé spécial pour le Sahel apporte son appui au Groupe des 5 du Sahel (Mauritanie, Mali, Niger, Tchad et Burkina Faso) et à la communauté internationale dans son ensemble en vue de contribuer à remédier aux causes profondes de l'insécurité dans la région grâce à la mise en œuvre de la stratégie intégrée des Nations Unies pour le Sahel.

30. Dans le cadre des efforts qu'elles déploient pour empêcher le déclenchement ou la reprise de conflits, plusieurs opérations de paix des Nations Unies titulaires de mandats concernant un pays spécifique, qu'il s'agisse d'opérations de maintien de la paix ou de missions politiques spéciales, mènent également des actions de diplomatie préventive. En Iraq, mon Représentant spécial a joué un rôle actif pour promouvoir l'amélioration des relations du pays avec ses voisins immédiats et d'autres pays de la région, et il a œuvré à l'amélioration des relations entre Bagdad et Erbil notamment en favorisant les négociations sur les exportations pétrolières et le partage des revenus, ce qui a débouché sur la conclusion d'un accord préliminaire historique entre les autorités fédérales et les autorités régionales du Kurdistan le 2 décembre 2014. Au Liban, mon Coordonnateur spécial a épaulé les efforts du Groupe international d'appui, que j'ai mis en place en septembre 2014 face aux pressions internes considérables auxquelles le pays était confronté en raison du conflit syrien. Composé de représentants des cinq membres permanents du Conseil de sécurité ainsi que de l'Italie, de l'Allemagne, de l'Union européenne, de la Ligue des États arabes, du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), du PNUD et de la Banque mondiale, le Groupe a défini trois domaines d'action prioritaires pour la stabilité du Liban : l'aide aux réfugiés et aux communautés d'accueil, l'aide destinée à compenser les effets de la crise syrienne sur le plan économique et social, et le renforcement des Forces armées libanaises.

31. L'Organisation des Nations Unies offre une large gamme de mesures d'assistance électorale aux États Membres, allant d'une assistance technique à des activités de médiation et de bons offices. Dans la plupart des cas, les élections se déroulent de manière pacifique, mais dans certaines situations leur résultat peut ne pas être accepté, exacerbant des tensions préexistantes et souvent profondes pouvant et donnant parfois lieu à des troubles violents. Dans ces hypothèses, il est particulièrement important que les efforts déployés par l'Organisation des Nations Unies en matière d'assistance électorale comportent deux volets, politique et technique, afin d'appuyer des processus crédibles et qui donnent lieu à des résultats acceptés. Lorsque tel est le cas, cette démarche est susceptible de tenir lieu d'instrument de prévention des conflits. Les élections générales qui se sont tenues au Nigéria en 2015 et au Kenya en 2013 constituent deux exemples d'engagements de l'Organisation sur les plans à la fois politique et technique en réponse à un risque très élevé de violences électorales, qui ont reçu un accueil favorable.

Extrémisme violent et atrocités criminelles

32. Le risque de perpétration d'actes d'extrémisme violent et d'atrocités criminelles, y compris le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité, augmente souvent sous l'influence des mêmes facteurs

que ceux qui donnent lieu à des risques de conflit accrus. Dans une telle situation, nous pouvons avoir recours à certains instruments mis au point pour la prévention des conflits, mais j'ai aussi ordonné l'élaboration d'outils spécifiques sous la direction respective de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme, présidée par le Secrétaire général adjoint aux affaires politiques, et de mes Conseillers spéciaux pour la prévention du génocide et pour la responsabilité de protéger.

33. L'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme est un bon exemple de l'approche pluridisciplinaire mais coordonnée retenue par l'Organisation dans le cadre de la prévention et de la lutte contre l'extrémisme violent et le terrorisme, conformément à la Stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies⁵. Les 37 entités membres de l'Équipe spéciale ont axé leurs efforts sur le renforcement de la coordination et de la cohérence de leurs travaux afin d'en maximiser les effets, ainsi que sur la fourniture d'une assistance au renforcement des capacités des États Membres, aux niveaux mondial, régional et national. Plusieurs activités de l'Équipe sont spécifiquement placées sous l'angle de la prévention. Tel est le cas, par exemple, du projet commun de l'Équipe spéciale de lutte contre le terrorisme et de l'UNESCO intitulé « La prévention des conflits et la lutte contre l'attrait exercé par le terrorisme au Nigéria par l'éducation et le dialogue », qui accorde une attention particulière au rôle des femmes. Le Plan d'action visant à prévenir l'extrémisme violent, que je présenterai à la soixante-dixième session de l'Assemblée générale, poursuivra nos efforts collectifs de prévention dans ce domaine en les axant sur une approche cohérente en vue de lutter contre les facteurs de l'extrémisme violent aux niveaux local, national et mondial.

34. J'ai déjà mentionné le Cadre d'analyse des atrocités criminelles élaboré par le bureau de mes Conseillers spéciaux sur la prévention du génocide et sur la responsabilité de protéger. De manière plus générale, ce bureau s'est engagé avec le Système des Nations Unies, les États Membres, les organisations régionales et la société civile à identifier les nouveaux risques et à y faire face, à fournir une assistance technique pour la mise en place d'institutions nationales et régionales spécialisées dans la prévention et à contribuer à la mise en place de réseaux internationaux et régionaux de prévention des atrocités criminelles. Dans le cadre de leurs travaux, les conseillers spéciaux soulignent l'importance de la responsabilisation comme outils de prévention. Dans un certain nombre de sociétés émergeant d'un conflit, l'expérience a montré que l'absence de sanction adéquate des auteurs de crimes passés – notamment d'atrocités criminelles – constitue un facteur important de récurrence dudit conflit.

La prévention des conflits et le programme pour les femmes, la paix et la sécurité

35. Comme il ressort clairement des dispositions de la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité, la prévention des conflits est l'un des aspects fondamentaux du programme pour les femmes, la paix et la sécurité. L'examen de haut niveau de l'application de cette résolution permettra de passer en revue les efforts que j'ai déployés pour continuer à renforcer le caractère plus représentatif des actions de recherche de la paix et accroître la participation des femmes, notamment, aux

⁵ Résolution adoptée par l'Assemblée générale, « La stratégie antiterroriste mondiale de l'Organisation des Nations Unies » (A/RES/60/288).

initiatives de prévention et de médiation menées sous l'égide des Nations Unies. Il ne s'agit pas d'une simple position de principe; il existe de solides raisons justifiant la prise en compte systématique de la problématique hommes-femmes dans notre travail de prévention, essentiellement le fait que cette démarche permet de mieux analyser les causes profondes des conflits qui déchirent les sociétés et, partant, d'élaborer des mesures de prévention et de médiation mieux informées et mieux conçues.

36. Pour veiller à ce que tous mes rapports au Conseil de sécurité contiennent des analyses et des recommandations utiles pour la problématique hommes-femmes, le Département des affaires politiques a élaboré des outils spécifiques et dispense des formations aux spécialistes des questions politiques. Par ailleurs, j'ai affecté des conseillers pour la protection des femmes aux missions sur le terrain concernées afin d'améliorer le suivi, l'étude et la prévention des violences sexuelles liées aux conflits, qui sont de plus en plus souvent utilisées comme arme et tactique de guerre. L'Organisation des Nations Unies établit en outre des partenariats entre des réseaux de la société civile et des associations communautaires, qui ont souvent une longue tradition de la médiation dans les conflits locaux. La promotion de processus politiques ouverts, notamment en encourageant la participation des femmes à la vie politique, tant à des postes électifs que nominatifs, est un autre élément fondamental de la mise en place d'institutions tenant compte des sexospécificités en vue de la prévention des conflits.

37. Au sein de l'Organisation des Nations Unies, de plus en plus de femmes accèdent à des postes à responsabilité dans le domaine de la prévention des conflits. Nous devons cependant redoubler d'efforts. Depuis mai 2015, seules quatre femmes ont été nommées à des postes relevant de mes fonctions de bons offices (à savoir mes envoyés, conseillers ou coordonnateurs spéciaux) et seuls 6 des 31 coordonnateurs résidents en poste dans des pays touchés par des conflits sont des femmes. Mon prochain rapport sur l'application de la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité examine plus en détail les efforts collectifs déployés pour faire avancer le programme pour les femmes, la paix et la sécurité.

Action menée dans l'ensemble du système en faveur de la prévention des conflits

38. Dans son rapport (A/69/968-S/2015/490), le Groupe consultatif d'experts sur l'examen du dispositif de consolidation de la paix des Nations Unies insiste fortement sur la nécessité, en matière de paix et sécurité, de mettre l'accent sur la prévention des conflits, et sur le fait que la consolidation de la paix doit être comprise comme un processus de nature avant tout politique. Le Groupe consultatif déplore également la segmentation d'énergies et de ressources limitées entre divers organes intergouvernementaux et bureaucratiques cloisonnés alors que tant d'activités des Nations Unies, relevant des trois grands piliers que sont la paix et la sécurité, le développement et les droits de l'homme, peuvent contribuer à la prévention des conflits et à l'instauration d'une paix durable. C'est précisément pour faire le lien entre ces organismes intergouvernementaux et bureaucratiques et pour focaliser durablement l'attention sur les questions problématiques qu'ont été établis la Commission de consolidation de la paix, son bureau d'appui et le Fonds pour la consolidation de la paix. Sans préjuger des conclusions de la deuxième phase de l'examen par les États Membres du dispositif de consolidation de la paix,

le système des Nations Unies poursuivra ses efforts pour relier les différents organismes entre eux et renforcer la cohérence de l'action menée au sein de partenariats en faveur de la paix et de la prévention des conflits.

39. C'est probablement dans les pays où l'Organisation des Nations Unies ne dispose ni d'un envoyé ni d'une mission, comme c'est le cas dans la plupart des situations, que ces partenariats sont les plus importants. Lorsqu'aucune mission n'est présente sur le terrain, ce sont souvent les coordonnateurs résidents et les équipes de pays qui se retrouvent propulsés sur le devant de la scène pour faire face à une crise et aider les acteurs nationaux, s'ils en font la demande, à s'attaquer aux problèmes émergents. Le Programme commun sur le renforcement des capacités nationales de prévention des conflits a été mis en œuvre conjointement par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et par le Département des affaires politiques, pour renforcer les capacités locales, ainsi que les ressources des bureaux d'appui des coordonnateurs résidents et des équipes de pays, en leur apportant l'expertise nécessaire pour examiner comme il se doit le lien entre paix et développement, en soutenant la mise en place d'infrastructures nationales de consolidation de la paix, en veillant à ce que les risques de conflits soient pris en compte dans les exercices de programmation et en œuvrant avec les intervenants nationaux concernés à recenser les créneaux exploitables aux fins de la prévention des conflits et des initiatives de consolidation de la paix. En déployant des conseillers pour les questions de paix et de développement et en exploitant l'expertise et les ressources de l'Organisation, tant au Siège qu'au niveau régional, les coordonnateurs résidents et les équipes de pays sont parvenus à aider les parties prenantes nationales à renforcer, développer et mettre en œuvre des capacités et des mécanismes de médiation, de dialogue et de résolution non violente des conflits dans des pays aussi divers que le Kirghizistan, le Malawi et le Nigéria. Le Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix et le Groupe consultatif d'experts sur la consolidation de la paix ont tous deux salué l'efficacité exemplaire du Programme commun comme outil de collaboration interinstitutionnelle sur la prévention des conflits et j'encourage à poursuivre les efforts faits pour renforcer le partenariat.

40. Le PNUD et plusieurs organismes des Nations Unies présents sur le terrain mènent un grand nombre d'actions de prévention « structurelles » ou « en amont » dont le but est de s'attaquer aux racines du conflit avant qu'il ne dégénère. Au nombre de ces actions en amont, on peut citer l'exemple des programmes de renforcement parlementaire, axés sur l'ouverture du débat politique à la participation des femmes, des jeunes et des groupes minoritaires, ainsi que sur la consolidation des liens entre les parlementaires et la société civile. Le soutien aux institutions clefs permet d'aider à prévenir les tensions auxquelles sont inévitablement confrontées toutes les sociétés et qui risquent de déboucher sur des violences ou de les faire à nouveau exploser.

41. Instituée en 2014, l'équipe spéciale sur la prévention des conflits est un mécanisme interinstitutions conçu comme un forum permettant d'attirer l'attention sur les questions liées à la prévention des conflits, de partager des informations et de recenser les priorités du système des Nations Unies; elle sert par ailleurs d'interface entre les organisations humanitaires et les organismes de développement. Dans l'exercice de la mission, l'Équipe spéciale cherche à tirer le meilleur profit de la présence sur le terrain des organismes participants et de l'expertise technique disponible dans le domaine de la prévention des conflits et de

la consolidation de la paix, sur le terrain, au Siège, ainsi que par le biais de la communauté de pratique de la prévention des conflits; elle cherche aussi à tirer parti des ressources financières apportées par certains organismes pour mener des activités telles que l'analyse des conflits, la prise en compte des risques de conflits et la mise au point d'outils et de lignes directrices potentiellement utiles aux équipes de pays.

42. Pour aller de l'avant, comme je l'ai indiqué dans mon rapport sur « l'avenir des opérations de maintien de la paix des Nations Unies », j'ai l'intention, en ma qualité de Président du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, d'amener le système des Nations Unies dans son ensemble à étudier les moyens de renforcer collectivement notre travail de prévention des conflits et de consolidation de la paix.

Approfondir les partenariats avec les organisations régionales et sous-régionales

43. Les auteurs de la Charte ont fait preuve de clairvoyance en envisageant un monde dans lequel les Nations Unies et les organisations régionales travailleraient ensemble à la prévention, à la gestion et au règlement des situations de crise. On imagine cependant mal comment ils auraient pu prévoir la multiplicité d'acteurs et le degré d'interconnexion des menaces qui caractérisent le monde d'aujourd'hui, ou les multiples initiatives de coopération entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales et sous-régionales qui sont nées de notre recherche collective de solutions. Le Chapitre VIII garde plus que jamais toute sa pertinence. Le programme d'action que j'ai présenté dans mon récent rapport sur « l'avenir des opérations de maintien de la paix des Nations Unies » accorde une importance de premier plan aux partenariats mondiaux et régionaux, qui constituent l'un de ses trois grands piliers.

44. De nombreuses organisations régionales et sous-régionales ont une longue expérience de la prévention des conflits, de la médiation, du maintien de la paix et de la consolidation de la paix. D'autres deviennent de plus en plus actives dans ces domaines. Nos partenariats diffèrent, en conséquence, d'une région à l'autre et peuvent inclure une série d'activités conjointes, telles que des dialogues de responsable à responsable, le partage d'analyses des risques, la conclusion d'accords de coopération, le renforcement des capacités et/ou le déploiement d'envoyés spéciaux conjoints. Celles-ci sont fondées sur le respect des différences régionales et la volonté d'adapter notre coopération afin de traiter au mieux les différents problèmes.

45. Dans le domaine de la prévention des conflits, où la coopération a été fructueuse dans de nombreuses situations, les partenariats que nous avons noués ont déjà été couronnés de succès. L'Union européenne et l'Organisation des Nations Unies ont entrepris d'effectuer des analyses communes des conflits dans le but d'explorer les possibilités d'actions conjointes à visée préventive; dans de nombreux cas, les déclarations conjointes de responsables de haut niveau ont permis d'en amplifier les effets. Le BRSAO et l'UNOCA ont travaillé de concert avec la CEDEAO, la CEEAC, la Commission du golfe de Guinée et le Groupe g7+ des amis du golfe de Guinée pour mobiliser des soutiens en faveur de la stratégie maritime du golfe de Guinée, qui vise à lutter contre la menace croissante que représentent les

actes de piraterie et les vols armés; ils ont aussi travaillé avec la CEDEAO pour contribuer au développement de sa stratégie maritime intégrée, adoptée en mars 2014. En dépit des difficultés qui demeurent, d'importantes étapes ont été franchies avec l'inauguration du Centre interrégional de coordination pour la sécurité maritime dans le golfe de Guinée à Yaoundé, en septembre 2014, et celle du centre opérationnel maritime pour l'Afrique de l'Ouest, en mars 2015. En Afrique australe, le Centre des Nations Unies pour la lutte contre le terrorisme agit en coopération avec l'Union africaine et la SADC pour encourager les États Membres de la région à adopter une stratégie antiterroriste préventive à l'échelle régionale. Le BRSAO et le BRENUAC ont travaillé de concert avec la CEDEAO, la CEEAC et l'Union africaine en vue de lutter contre la menace que fait peser Boko Haram sur les pays du bassin du lac Tchad, notamment en menant plusieurs missions conjointes dans des pays où ce groupe sévit. Par ailleurs, le BRSAO et le BRENUAC œuvrent également de concert avec la CEDEAO, la CEEAC et la Commission du bassin du lac Tchad à l'organisation du sommet des chefs d'États qui sera consacré à la lutte globale et intégrée contre les causes profondes de l'insurrection conduite par Boko Haram dans la région.

46. Il est important de noter que les missions de bons offices sont souvent dirigées conjointement par les Nations Unies et un ou plusieurs partenaires régionaux ou sous-régionaux, selon les circonstances. À titre d'exemple, mon Représentant spécial pour l'Afrique de l'Ouest travaille en étroite collaboration avec la CEDEAO, l'Union européenne et l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) en Guinée, avec des représentants de haut niveau de l'Union africaine et de la CEDEAO au Burkina Faso, et avec le Commissaire à la paix et à la sécurité de l'Union africaine au Togo.

47. J'ai également œuvré à renforcer l'institutionnalisation de ces partenariats, comme en témoigne notamment la mise en place de notre réseau de bureaux de liaison avec des partenaires clefs tels que l'Union africaine (à Addis-Abeba), la SADC (à Gaborone), l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (à Jakarta) et l'Union Européenne (à Bruxelles). Il appartient à chacun de veiller au bon fonctionnement de ces partenariats. J'entretiens de fréquents contacts avec les responsables des organisations régionales, aussi bien par le truchement d'entretiens téléphoniques réguliers qu'en me rendant personnellement dans différentes régions. Je convie également les responsables des organisations régionales et sous-régionales à des séminaires de haut niveau, dont le plus récent s'est tenu à New York en mai 2015. Ces rencontres ont favorisé l'extension des liens, non seulement avec l'Organisation des Nations Unies, mais aussi entre une multitude d'organisations régionales.

Professionnalisation de nos pratiques

48. Les efforts visant à professionnaliser notre travail de prévention, au Siège comme sur le terrain, ne datent pas d'hier. L'établissement du Groupe de l'appui à la médiation, hébergé au sein de la Division des politiques et de la médiation du Département des affaires politiques, s'inscrit au cœur de ces efforts. Le Groupe est aujourd'hui reconnu comme un instrument essentiel d'appui aux missions de bons offices et aux actions de médiation et de facilitation du système des Nations Unies et de ses partenaires. Il s'efforce de fournir l'expertise nécessaire en temps voulu et au bon endroit, non seulement en déployant du personnel, mais aussi en apportant

un appui analytique à distance. Pour ce faire, il mobilise son propre personnel ou des membres de son équipe de médiateurs de réserve, ou puise dans son fichier d'experts en médiation. Fer de lance du Département des affaires politiques, le Groupe de l'appui à la médiation est une équipe d'experts rompus à la médiation en contexte opérationnel, qui interviennent soit pour apporter un soutien direct aux efforts de prévention et aux pourparlers de paix, soit dans le cadre d'activités de formation et de renforcement des capacités. Par sa rapidité de déploiement et sa facilité d'accès, l'expertise que fournit le Groupe est vite devenue, dans tout le système des Nations Unies, un précieux instrument de prévention des conflits et, plus largement, de médiation; il a considérablement amélioré la disponibilité opérationnelle des Nations Unies et leur expertise en matière de prévention des conflits.

49. Au-delà de ce volet opérationnel, le travail des Nations Unies comprend aussi une activité, peut-être moins connue, consistant à fournir un savoir et un apprentissage institutionnels importants sur des thèmes récurrents des activités de prévention des conflits et de médiation. Outre les ressources humaines dont il dispose, le Groupe de l'appui à la médiation gère les systèmes Peacemaker et Constitutionmaker, qui sont des centres de documentation en ligne axés sur la médiation, l'élaboration de constitution, et les initiatives de diplomatie préventive, permettant de conserver à la fois le fruit de l'expérience accumulée, des documents d'orientations et d'autres ressources utiles. À titre d'exemple, deux directives récentes établies par le Groupe portaient respectivement sur l'assistance en matière constitutionnelle, les ressources naturelles et les conflits. Le Département des affaires politiques a par ailleurs renforcé son système d'évaluation, de manière à pouvoir effectuer correctement le suivi de ses prestations et tirer les enseignements de ses activités. Des produits d'apprentissage ont été axés récemment sur les efforts déployés par l'Organisation des Nations Unies lors des crises politiques qui ont secoué les Maldives en 2012 et le Nigéria en 2015.

50. Le renforcement des capacités du personnel tant de l'Organisation des Nations Unies que des organismes régionaux et sous-régionaux est une autre priorité à mentionner. Le Département des affaires politiques a élaboré ou contribué à élaborer tout un éventail de formations sur la médiation et la prévention des conflits, qui sont destinées au personnel de rang supérieur, au personnel de rang intermédiaire et au personnel auxiliaire. Le chef de la médiation algérienne au Mali et mon futur Envoyé spécial pour le Yémen étaient au nombre des participants au séminaire de formation à haut niveau de l'Organisation des Nations Unies sur la médiation, qui s'est tenu en octobre 2014. Nous avons également fourni un appui à un atelier sur le règlement des conflits, la négociation, la médiation et l'élaboration d'une constitution, organisé par la SADC en mars 2015 en vue de renforcer les capacités des médiateurs de sexe féminin originaires de la région. En coopération avec l'UNOCA, le Département a fourni un appui à la sous-région de l'Afrique centrale dans le domaine de la médiation, en organisant une formation destinée au personnel de la CEEAC et en participant à un atelier, organisé par la CEEAC, sur la révision du dispositif de médiation de l'institution. Nous attendons avec intérêt de travailler en étroite collaboration avec l'Union africaine alors qu'elle avance dans son projet d'établissement de sa propre banque de données d'expertise en matière de médiation.

IV. Problèmes cruciaux et possibilités nouvelles

51. La bataille de la prévention des conflits a été gagnée sur le plan rhétorique à bien des égards : les États Membres s'accordent largement et sans hésitation sur son importance fondamentale et admettent le caractère unique et complémentaire du rôle que jouent les Nations Unies pour soutenir les acteurs nationaux, en partenariat avec les organisations régionales et sous-régionales. Pourtant, comme le déclare bien sobrement le Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix, la communauté internationale ne parvient pas à prévenir les conflits (voir A/70/95-S/2015/446, par. 65). Nos engagements rhétoriques n'ont pas toujours été suivis d'action suffisamment tôt pour prévenir l'irruption de la violence. Or cet échec intervient à un moment où les conflits gagnent en complexité, sont imbriqués et, pour peu qu'on ne les arrête pas très vite, servent de terreau à des phénomènes irréductibles tels que la violence extrémiste. La prévention des conflits s'est faite plus urgente et les risques de l'inaction sont devenus plus importants. Comme le fait observer le Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix, c'est un domaine dans lequel investir au plus tôt et judicieusement relève d'une logique implacable.

52. Au-delà de l'amélioration de nos moyens techniques et de la rationalisation de nos procédures, nous avons besoin, pour espérer agir plus efficacement, d'au moins trois autres éléments qui font trop souvent défaut. Il s'agit tout d'abord du consentement des États Membres. Les gouvernements et les responsables politiques craignent que les actions préventives menées par les Nations Unies aient pour effet d'empiéter sur leur souveraineté, d'internationaliser un conflit ou de légitimer un adversaire. Il peut se révéler très difficile de les détromper; par ailleurs, les Nations Unies ne peuvent ni ne doivent s'imposer aux parties à un conflit. Il y a des limites à ce que peut faire un intervenant extérieur lorsqu'il ne dispose d'aucun espace politique pour agir. En dépit de ces appréhensions, il importe de prendre conscience du fait que les actions précoces de prévention engagées pour désamorcer des tensions qui couvent protègent, plutôt qu'elles ne sapent, la souveraineté des États, en éloignant les risques de violences dévastatrices.

53. Le second élément qui fait souvent défaut est l'unité internationale, dont l'Organisation des Nations Unies a pourtant si grandement besoin dans son entreprise diplomatique afin de disposer du poids nécessaire pour faire pencher la balance en faveur de la prévention ou du règlement des conflits. La situation qui prévaut en République arabe syrienne reste un exemple magistral des effets désastreux du manque d'unité au niveau international. L'unité politique et la cohérence du message revêtent toutes deux une importance cruciale au niveau régional. Les désaccords entre organisations régionales ou sous-régionales, voire au sein d'un même bloc régional, peuvent priver les actions entreprises de toute efficacité. L'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales n'arrivent parfois tout simplement pas à trouver de terrain d'entente sur la répartition optimale des tâches de prévention des conflits, voire sur une analyse ou une vision conjointe d'une situation donnée. Il importe de garder à l'esprit que notre travail avec les organisations régionales et sous-régionales se fonde sur des échanges en évolution permanente. Ces partenariats, tout essentiels qu'ils soient, ne sont pas toujours faciles.

54. Le troisième élément manquant, ce sont les ressources. Le grand paradoxe de la prévention des conflits reste qu'un investissement relativement modeste consenti

avant toute éruption de violence permettrait de faire l'économie des ressources bien plus considérables qui deviennent nécessaires lorsque la prévention a échoué. L'appel humanitaire lancé à l'échelle mondiale par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires pour 2015 atteint déjà 19,44 milliards de dollars. Ce chiffre pourrait bien augmenter au fur et à mesure que l'année avance et ne prend pas en compte toute une série de coûts annexes, à savoir notamment le coût humain supporté par les pays concernés eux-mêmes ou les coûts d'opportunité économique.

55. Ce sont ces chiffres que j'ai à l'esprit quand je défends la thèse selon laquelle le fait d'accorder la priorité à la prévention peut être un bon investissement. Si urgente que soit la prévention, nous nous voyons souvent contraints de dépendre de généreux donateurs pour financer le travail pourtant essentiel que réalisent les Nations Unies dans ce domaine. Je ne peux que souscrire au point de vue du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix lorsqu'il déclare qu'il est inacceptable que les fonctions essentielles d'appui à la prévention et à la médiation ne disposent pas d'un financement prévisible. Voilà pourquoi, dans mon rapport sur « l'avenir des opérations de maintien de la paix des Nations Unies », j'appelle à une forte augmentation et à une meilleure prévisibilité des ressources allouées au titre du budget ordinaire aux capacités fondamentales du Secrétariat en matière de prévention et de médiation. Je soumettrai bientôt des propositions à cet égard aux organismes concernés.

56. Le déficit de financement dont pâtit la prévention des conflits est encore aggravé non seulement par la détérioration de la situation qui prévaut, comme nous l'avons décrit, en matière de paix et sécurité, mais aussi par l'augmentation du taux de reprise des conflits. De ce fait, on observe également que la nécessité d'un engagement durable se fait plus pressante, comme celle d'une action de suivi concertée, non seulement dans les jours et les semaines immédiatement consécutives à la conclusion d'un accord, mais aussi pour les années ou décennies qui suivent. Il s'agit tout à la fois d'entretenir la vigilance des parties, de traiter les problèmes dès leur apparition, de veiller à la disponibilité de ressources suffisantes pour une mise en œuvre effective des mesures adoptées, notamment pour la mise en place d'institutions, et de passer le relais en douceur à d'autres entités du système des Nations Unies. Or la reconstruction d'institutions peut prendre de vingt à trente ans. C'est un problème de taille compte tenu du fait que l'attention de la communauté internationale est inévitablement happée par la crise suivante. Telle est, précisément, la raison qui a présidé à l'établissement du Bureau d'appui à la consolidation de la paix : contribuer à maintenir la paix dans des pays qui sortent à peine d'un conflit violent, en recueillant un soutien international en faveur d'initiatives de consolidation de la paix conçues et mises en œuvre sur le plan national.

57. Le problème de l'argumentation en faveur d'une augmentation des investissements dans la prévention des conflits tient en partie à la difficulté intrinsèque d'en mesurer les effets et d'en démontrer les résultats. C'est pourquoi nous avons entrepris de nous doter d'outils de mesure des incidences, ainsi que d'autres moyens, afin de mieux servir la cause que nous défendons.

V. Observations/conclusions

58. Dans le présent rapport, j'ai souligné que la situation en matière de paix et sécurité se dégradait et que la prévention des conflits devenait à la fois plus urgente et plus difficile à mettre en œuvre. La nature transnationale des facteurs de stress, à laquelle s'ajoute l'action de puissants acteurs non gouvernementaux, nous oblige à décloisonner notre manière d'agir et de penser afin de dépasser les frontières et d'agir à l'échelle régionale. Par ailleurs, le développement rapide de la violence extrémiste a des répercussions sur tous les aspects de notre travail, ce qui nous conduit à rechercher les moteurs de ce phénomène, ainsi qu'à concevoir des stratégies de prévention qui soient encore plus proactives et tournées vers l'avenir. Les enjeux sont aussi plus importants et il devient clairement urgent de mettre en œuvre des actions de prévention efficaces et collectives. Les Nations Unies sont un acteur tout à fait unique dans ce contexte.

59. J'ai renforcé les outils dont dispose l'Organisation en matière de prévention des conflits et je continuerai sur cette voie, mais cela ne saurait suffire. Mon intention est aussi de continuer à tenter d'utiliser ces outils de façon plus multidisciplinaire et plus intégrée, dans l'ensemble du système des Nations Unies. Il ne s'agit cependant là que de mesures techniques; à elles seules, elles ne nous permettront pas de passer du stade des déclarations de principe à celui des actions préventives efficaces sur le plan international. Dans tous mes précédents rapports sur la prévention des conflits, j'ai pointé cet écart entre le discours et la pratique. Dans l'exposé que j'ai présenté en août 2014 à l'occasion du débat public du Conseil de sécurité sur la prévention des conflits, j'ai exprimé ma préoccupation quant à la perte de crédibilité qu'entraîne cette situation pour le Conseil de sécurité et pour l'Organisation dans son ensemble.

60. Le Conseil de sécurité est l'organisme des Nations Unies responsable au premier chef du maintien de la paix et de la sécurité internationales; à ce titre, il joue un rôle capital pour éviter que les crises dégénèrent. Lorsque l'action discrète ne suffit plus, il faut compter sur le poids collectif du Conseil pour soutenir les efforts de prévention et, notamment, maîtriser les crises en voie d'aggravation rapide. C'est ainsi qu'on peut dégager, au profit de la prévention, un espace politique qui ne pourrait pas émerger autrement.

61. Au cours de ces dernières années, le Secrétariat a employé différentes méthodes pour améliorer le dialogue et resserrer les liens entre les membres du Conseil face aux situations difficiles. C'est ainsi que nous avons eu recours plus massivement au point « Questions diverses » de l'ordre du jour pour débattre, lors de consultations informelles, des situations de crise émergentes. J'ai la ferme intention de continuer à explorer de nouvelles approches et de nouvelles méthodes afin d'attirer l'attention du Conseil sur les situations en phase d'aggravation; à titre d'exemple, il pourrait s'agir d'organiser, hors de la salle du Conseil, des présentations informelles sur divers aspects de nos travaux en cours. Ayant bien noté les demandes du Conseil de sécurité relatives à un mode de présentation des exposés plus interactif et plus spontané, nous avons donné des instructions en ce sens à nos intervenants. J'ai également poursuivi la pratique de mes déjeuners mensuels informels, qui sont l'occasion d'aborder de nombreuses questions ne figurant à aucun ordre du jour officiel. Pour savoir quand engager une mission discrète de bons offices et quand le Conseil doit se montrer ferme, il faudra toujours faire preuve d'une grande clairvoyance et dialoguer régulièrement, sur des bases

saines et franches. Si nous voulons améliorer nos résultats en matière de prévention des conflits, il faut tout d'abord améliorer sans délai la nature et la qualité du dialogue entre le Secrétariat et le Conseil, y compris (ou surtout) dans le cas des situations particulièrement sensibles sur le plan politique.

62. C'est dans ce contexte que j'invite les membres du Conseil de sécurité et tous les États Membres des Nations Unies à réaffirmer leur engagement en faveur du principe de la prévention des conflits. Pour cela, il faut en tout premier lieu renouveler l'engagement politique en faveur des principes consacrés dans la Charte. Toutefois, il faut également être déterminé à soutenir le Secrétariat dans les efforts qu'il déploie pour améliorer la qualité de ses échanges, formels et informels, avec le Conseil en matière de prévention des conflits, et appuyer tous ces efforts de manière concertée, chaque fois que le besoin s'en fait sentir. En cette période de réflexion, il est bon de se pencher à nouveau sur les raisons qui ont présidé à la création de l'Organisation des Nations Unies ainsi que sur les principes de la Charte, et de redoubler d'efforts en faveur de la prévention des conflits. L'inaction aurait des conséquences incalculables.
