

A/72/115 ■ 27 juin 2017



Activités menées par l'Organisation des Nations Unies pour favoriser le recours à la médiation



Rapport du Secrétaire général

2017

Activités menées par l'Organisation des Nations Unies pour favoriser le recours à la médiation

Résumé

Dans sa résolution 70/304, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de lui présenter, à sa soixante-douzième session, un rapport sur les activités menées par l'Organisation des Nations Unies pour favoriser le recours à la médiation dans le règlement pacifique des différends et la prévention et le règlement des conflits. Le présent rapport fait suite à ladite requête. Il met en lumière le rôle important que joue la médiation dans la prévention, la gestion et le règlement des conflits, rend compte de cinq volets de l'appui à la médiation ainsi que d'exemples d'activités menées par l'Organisation dans ces différentes modalités et décrit les instruments auxquels les entités des Nations Unies peuvent faire appel pour coordonner l'appui qu'elles apportent, à divers niveaux, aux initiatives de médiation.

Rapport du Secrétaire général

Nations Unies Assemblée générale A/72/115

Distr. générale

27 juin 2017

Français

Original : anglais

Soixante-douzième session

Point 35 b) de la liste préliminaire*

Prévention des conflits armés : renforcement
du rôle de la médiation dans le règlement
pacifique des différends et la prévention
et le règlement des conflits

Activités menées par l'Organisation des Nations Unies
pour favoriser le recours à la médiation
Rapport du Secrétaire général**

**Pour obtenir de plus amples renseignements,
veuillez contacter :**

L'Unité de soutien à la médiation
Département des affaires politiques
Nations Unies

<http://peacemaker.un.org/>
dpa@un.org

* A/72/50.

** Le présent rapport a été soumis en avance sur le calendrier, le vendredi 23 juin 2017 à 16 h 28. Pour des raisons de présentation, une nouvelle version en a été soumise le 27 juin.

Table des matières

I. Introduction	4
II. Obstacles à la médiation	5
III. Médiation et sursaut de la diplomatie pour la paix	7
IV. Activités menées par l'Organisation des Nations Unies pour favoriser le recours à la médiation	9
A. Création d'un environnement favorable	9
B. Appui à la stratégie et au processus de médiation	11
C. Efficacité des opérations	15
D. Appui à la mise en œuvre	17
E. Renforcement des capacités	19
V. Conclusions	23

I. Introduction

1. Dans sa résolution 70/304 en date du 9 septembre 2016, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de lui présenter, à sa soixante-douzième session, un rapport sur les activités menées par l'Organisation des Nations Unies pour favoriser le recours à la médiation dans le règlement pacifique des différends et la prévention et le règlement des conflits. Le présent rapport fait suite à ladite requête.

2. Au chapitre du renforcement du rôle de la médiation, l'adoption de la résolution 70/304 de l'Assemblée générale suit celle de ses résolutions 65/283 du 22 juin 2011, 66/291 du 13 septembre 2012 et 68/303 du 31 juillet 2014 et la publication de trois rapports. Le premier, publié le 8 avril 2009 sous

la cote S/2009/189, faisait suite à une requête du Conseil de sécurité après la réunion de haut niveau sur la médiation et le règlement des différends qu'il avait tenue le 23 septembre 2008; le deuxième, publié le 25 juin 2012 sous la cote A/66/811, comportait les Directives pour une médiation efficace (annexe I); le troisième, publié le 19 août 2015 sous la cote A/70/328, portait sur la coopération entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations régionales et sous-régionales en matière de médiation.

3. Au moment de ma prise de fonctions en tant que Secrétaire général, il m'a été donné de constater que l'incapacité à prévenir les crises constituait la plus grande lacune de la communauté internationale et j'ai exprimé à plusieurs reprises, depuis, ma détermination à faire de la prévention une priorité pour l'ensemble du système des Nations Unies. Dans ma première intervention devant le Conseil de sécurité, le 10 janvier 2017, j'ai souligné l'importance de la médiation dans cette optique et informé le Conseil de mon intention, d'une part, d'entreprendre une initiative destinée à renforcer les capacités de médiation de l'ONU, tant au Siège que sur le terrain, et, d'autre part, d'appuyer les initiatives de médiation engagées aux échelons national et régional, dans le cadre de l'appel global que je lance en faveur d'un sursaut de la diplomatie pour la paix. Dans le présent rapport, j'explique comment l'Organisation met ses multiples capacités au service de la médiation dans le cadre des trois grands axes de son action, à savoir la paix et la sécurité, le développement et les droits de l'homme, et par quels moyens j'entends renforcer nos activités d'appui à la médiation.

4. Dans le cadre de l'établissement du présent rapport, le Département des affaires politiques du Secrétariat de l'ONU a communiqué avec les États membres des groupes régionaux de l'Assemblée générale et le Groupe des amis de la médiation. Il s'est également concerté avec des représentants d'organisations régionales et sous-régionales, du Réseau d'appui à la médiation (un réseau mondial essentiellement composé d'organisations non gouvernementales qui soutiennent les processus de paix) et du monde universitaire. ■



Le Secrétaire général des Nations Unies António Guterres.
© Photo ONU/Mark Garten

II. Obstacles à la médiation

5. Entre 2005 et 2015, le nombre des grandes guerres civiles a presque triplé. De plus, le nombre de personnes tuées lors de conflits a été multiplié par six entre 2011 et 2015, tandis que 2014 ne le cède qu'à 1994, année du génocide rwandais, pour ce qui est de l'année la plus meurtrière depuis la fin de la guerre froide¹. Si les conflits armés ont été moins nombreux et moins meurtriers en 2016, le nombre de victimes demeure particulièrement élevé². Le nombre de personnes déplacées du fait de la violence armée dépasse les 65 millions – chiffre record. En outre, au moins 20 millions de personnes souffrent de la famine ou en sont menacées dans des lieux difficiles d'accès et en proie à des conflits prolongés, à savoir le nord du Nigéria, la Somalie, le Soudan du Sud et le Yémen.

6. Il est tout aussi urgent de recourir à la médiation et à d'autres initiatives pour mettre fin aux conflits d'aujourd'hui que de mobiliser une attention, des interventions et des ressources accrues pour prévenir les conflits de demain. Il reste que, trop souvent, les obstacles, notamment politiques, compromettent les perspectives de réussite.

7. Une première série de difficultés découle de la nature même des conflits. La fragilité des États, l'enchevêtrement des intérêts politiques, criminels et idéologiques, illustré par l'émergence d'une complexe économie des conflits, et le

« ... il nous appartient de déceler et de saisir toutes les possibilités de médiation qui se présentent, en vue de prévenir ou de gérer les conflits violents et, en définitive, de rétablir et de pérenniser la paix. »

manque de clarté des objectifs de groupes armés de plus en plus fragmentés soulèvent de nombreux obstacles sur la voie de la médiation et de la mise en place de processus formels susceptibles de faciliter la conclusion d'accords de paix globaux. Bien souvent, le recours à la terreur et la présence de groupes extrémistes dont les objectifs maximalistes interdisent toute négociation poussent les acteurs à privilégier des mesures militaires axées sur la sécurité, ce qui peut compliquer la recherche de solutions politiques globales.

8. Deuxièmement, les conflits se sont internationalisés ou régionalisés dans une large mesure, devenant ainsi beaucoup plus difficiles à régler. Entre 1991 et 2016, le nombre de conflits internationalisés a été multiplié par dix³. Certains États Membres exploitent des problèmes locaux ou nationaux selon leurs propres visées et alimentent des conflits par adversaires interposés, prolongeant les conflits qui deviennent plus sanglants et plus difficiles à résoudre.

9. Le troisième facteur est l'accélération sans précédent de la diffusion de l'information. L'expansion continue du paysage médiatique a bouleversé notre façon de communiquer et le mode de conditionnement de l'opinion publique. Si cette révolution des communications comporte de nombreux atouts, la diffusion rapide d'informations non vérifiées concernant, par exemple, la violation d'un cessez-le-feu peut faire envisager des réactions et contribuer à une aggravation des conflits. Parallèlement, le fait que des échanges confidentiels puissent facilement être rendus publics sur

1 Voir Marie Allansson, Erik Melander et Lotta Themnér, « Organized violence, 1989-2016 », *Journal of Peace Research*, vol. 54, n° 4 (2017). Est qualifié de guerre civile « tout conflit armé faisant plus de 1 000 morts au combat par an et impliquant au moins un acteur étatique ».

2 Ibid. Le nombre de conflits – y compris les conflits armés « mineurs », qui font au moins 25 morts au combat par an – a sensiblement augmenté en 2015, passant de 42 à 52, avant de retomber à 49 en 2016. En 2014, on a recensé au total 104 000 décès liés à des combats, le chiffre retombant à près de 98 000 en 2015 et à un peu plus de 87 000 en 2016.

3 Uppsala Conflict Data Program dataset, dans Sebastian von Einsiedel *et al.*, « Civil War Trends and the Changing Nature of Armed Conflict, United Nations University Centre for Policy Research Occasional Paper N° 10 » (Tokyo, Université des Nations Unies, mars 2017).



Sharif Hassan Sheikh Adan (centre), Chef de l'Administration Intérimaire du Sud-ouest (ISWA), et des anciens des clans célèbrent la fin fructueuse d'une conférence de réconciliation visant à mettre un terme aux affrontements interclaniques à Afgoye, en Somalie, le 27 janvier 2015. © Photo ONU/Ilyas Ahmed

les réseaux sociaux peut parfois limiter la capacité d'un médiateur ou d'un facilitateur d'établir avec les parties à un conflit le type d'interaction discrète dont elles ont besoin pour régler leurs différends.

10. En quatrième lieu, les accords de paix sont toujours plus fragiles et les cas de reprises de conflits sont fréquents. Ce phénomène tragique, que l'on a pu observer au Soudan du Sud, s'explique soit par les insuffisances d'accords conclus à la hâte, soit par des négligences de la communauté internationale, qui se tourne vers d'autres conflits ou se montre incapable de maintenir son appui. La conclusion d'un accord n'est que la première étape d'un long processus; sa mise en œuvre nécessite également un appui durable, tant financier que politique. Par leur action ou leur inaction, les États tiers peuvent contribuer à consolider ou à faire échouer une solution négociée.

11. Enfin, les initiatives de médiation de l'ONU, tout comme les règlements négociés, bénéficieraient d'une coopération et d'une cohésion accrues au sein du Conseil de sécurité.

12. La médiation demeure pour l'ONU et nombre d'acteurs et d'organisations un outil essentiel, souple et efficace de prévention, de gestion et de règlement des conflits. Si l'on évoque souvent les conditions optimales requises pour une médiation optimale, il faut admettre que celles-ci sont rarement réunies. Je considère qu'il nous appartient de déceler et de saisir toutes les possibilités de médiation qui se présentent, en vue de prévenir ou de gérer les conflits violents et, en définitive, de rétablir et de pérenniser la paix. Le présent rapport rend compte de quelques-unes des mesures que l'ONU a prises pour appuyer les initiatives de médiation ainsi que des modalités par lesquelles nous entendons renforcer nos capacités d'intervention dans ce domaine crucial. ■

III. Médiation et sursaut de la diplomatie pour la paix

13. Le niveau inacceptable des souffrances que provoquent les conflits violents exige un sursaut diplomatique, dont l'un des volets consiste à renforcer les capacités de médiation d'une manière générale. Les outils dont dispose le système des Nations Unies constituent, certes, un bon point de départ, mais il en faut davantage. J'entends mobiliser les capacités des divers acteurs de l'Organisation qui interviennent dans le cadre des piliers que sont la paix et la sécurité, le développement et les droits de l'homme, afin de tirer le meilleur parti de nos ressources à l'appui de la médiation.

14. La médiation exige une action politique cohérente. C'est pourquoi il importe de prêter une attention particulière aux évolutions aux niveaux local, national, régional et international. En ma qualité de Secrétaire général, je proposerai mes bons offices, en m'appuyant sur les capacités de mes envoyés et représentants spéciaux et autres conseillers principaux, et, chaque fois que cela sera possible, je m'engagerai personnellement dans la prévention et la gestion des conflits. Dans cette optique, je mets en place un Comité consultatif de haut niveau sur la médiation, qui fournira des avis et des éclairages particuliers concernant les conflits et les processus de paix. Je renforce l'équipe des envoyés et médiateurs de haut niveau, en accordant la priorité aux femmes, conformément à l'engagement que j'ai pris de parvenir à la parité des sexes aux postes de haute direction à l'horizon de 2021. Je m'emploierai également à doter les opérations de paix, et plus particulièrement des missions de maintien de la paix, de compétences accrues en matière de médiation et de facilitation.

15. La complexité des conflits d'aujourd'hui met en évidence la nécessité de créer des liens et de renforcer les partenariats. Le Secrétariat de l'ONU a réalisé des progrès en ce qui concerne l'instauration d'une coopération stratégique

avec les organisations régionales, notamment grâce au Cadre commun ONU-Union africaine pour un partenariat renforcé en matière de paix et de sécurité, signé le 19 avril 2017. Nous pouvons cependant en faire davantage pour tirer parti de nos différents atouts et établir des cadres de

coopération efficaces, notamment par l'entremise de nos bureaux régionaux en Afrique de l'Ouest, au Sahel et en Asie centrale et de nos bureaux de liaison, tels que le Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine. Dans des pays comme la Libye ou la République centrafricaine, nous devons impérativement démontrer notre capacité à forger des positions communes et des stratégies de coopération fondées sur des échanges renforcés, non seulement à l'échelon du Secrétariat mais aussi entre le Conseil de sécurité et les organes décisionnels des organisations régionales. Nos stratégies d'action politique doivent s'appuyer sur une analyse intégrée de tous les aspects des conflits, y compris leur économie politique

et la problématique hommes-femmes, et sur les compétences disponibles au sein de l'ensemble du système des Nations Unies et auprès des partenaires externes.

16. Nous entendons également renforcer nos liens de partenariat avec les acteurs nationaux et locaux et appuyer davantage leurs activités, notamment en mettant à la disposition des opérations de paix des spécialistes des affaires civiles et en déployant des conseillers pour les questions de paix et de développement dans le cadre du Programme commun sur le renforcement des capacités nationales de prévention des conflits, administré par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Département des affaires politiques. Dans différents cadres, les acteurs nationaux et locaux peuvent faciliter la concertation à l'échelon local, jeter les bases de négociations de paix officielles, régler des conflits récurrents concernant, par

« J'entends mobiliser les capacités des divers acteurs de l'Organisation qui interviennent dans le cadre des piliers que sont la paix et la sécurité, le développement et les droits de l'homme, afin de tirer le meilleur parti de nos ressources à l'appui de la médiation. »

exemple, les terres ou les ressources naturelles, contribuer à réduire les violences électorales et, surtout, convaincre la population et plus particulièrement des groupes tels que les femmes et les jeunes, qui jouent un rôle essentiel dans la pérennisation de la paix et l'appui aux accords de paix.

17. Je considère que c'est lorsqu'il facilite l'action des autres acteurs que le système des Nations Unies obtient les meil-

leurs résultats. Cette conviction est au cœur de ma vision de la médiation et de l'initiative que j'ai prise en vue de doter l'Organisation des capacités dont elle a besoin pour répondre aux besoins de ses partenaires. Les sections ci-après rendent compte des moyens dont nous disposons pour appuyer la médiation, laquelle englobe, aux fins du présent rapport, les activités de médiation, de facilitation et de dialogue. ■



Le Conseil de sécurité de l'ONU adopte à l'unanimité la Résolution 2376 (2017), prolongeant le mandat de UNSMIL, New York, le 14 septembre 2017.
© Photo ONU/Kim Haughton

IV. Activités menées par l'Organisation des Nations Unies pour favoriser le recours à la médiation

18. La médiation et l'appui à la médiation prennent de nombreuses formes différentes. À l'ONU, ils ne sont proposés que si les parties concernées y consentent. Dans certains cas, le médiateur ou le facilitateur principal est un représentant de l'ONU. Parfois, il s'agit d'un envoyé conjoint, par suite d'un accord conclu avec une organisation régionale. Toutefois, le plus souvent, l'Organisation joue un rôle d'appui dans le cadre de démarches menées par des organisations régionales, des États Membres, ou, parfois, une organisation non gouvernementale. La nature et l'ampleur de cet appui peuvent varier considérablement.

19. Les équipes de médiation du chef de file sont constituées différemment en fonction des besoins du processus⁴. L'appui à la médiation est une fonction distincte de renforcement des capacités et d'assistance visant à faciliter le travail de l'équipe si nécessaire. Il peut être fourni en faisant appel à des compétences particulières au Secrétariat ou dans d'autres organismes des Nations Unies ou en s'appuyant sur d'autres partenariats.

20. Ces 10 dernières années ont vu apparaître une communauté de professionnels de l'appui à la médiation. En 2006, un Groupe de l'appui à la médiation a été formé au sein du Département des affaires politiques afin de fournir un appui technique ciblé pour des médiations menées par l'ONU ou par d'autres acteurs. En 2011, l'Union européenne a créé une équipe d'appui à la médiation et a été suivie peu de temps après par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Depuis lors, l'Union africaine, la

« L'appui à la médiation est une fonction distincte de renforcement des capacités et d'assistance visant à faciliter le travail de l'équipe. »

Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) ont mis en place un bureau d'appui à la médiation au sein de leurs secrétariats respectifs, tandis que la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), la Communauté économique des États de l'Afrique centrale, l'Organisation de la coopération islamique (OCI) et l'Organisation des États américains disposent toutes de capacités naissantes d'appui à la médiation. Plusieurs autres organisations régionales ont désigné des référents médiation et certaines envisagent d'établir une structure officielle d'appui à la médiation au sein de leur secrétariat. De même, certains États Membres ont créé des groupes spécialisés au sein de leur administration afin de gérer

et d'appuyer les efforts de médiation et de règlement des conflits. Le Secrétariat de l'ONU coopère étroitement avec ces structures, notamment par le biais d'un accompagnement professionnel individualisé et d'un renforcement des capacités sur demande dans le domaine de la médiation et de l'appui à la médiation.

21. Le présent rapport s'intéresse à cinq grands volets de l'appui à la médiation qui peuvent être fournis à différents moments pour faciliter un processus de médiation. Il s'agit de l'appui a) à la création d'un environnement favorable; b) à l'élaboration d'une stratégie et d'un processus de médiation; c) à l'efficacité des opérations; d) à la mise en œuvre; e) au renforcement des capacités.

A. Création d'un environnement favorable

22. Pour qu'une médiation soit efficace, il faut que l'environnement soit favorable, surtout si l'on considère que de nombreux conflits actuels ont une forte dimension régionale et internationale. Une large adhésion à un processus et les

4 Les Directives des Nations Unies pour une médiation efficace (2012) recommandent aux médiateurs d'intégrer à leur équipe des experts de la médiation, des spécialistes du pays ou de la région en question, des conseillers juridiques et des personnes qui peuvent l'appuyer dans les domaines de la communication, de la logistique, de l'administration et de la sécurité. Il importe également de veiller à ce que les équipes de médiation comprennent des hommes et des femmes à tous les niveaux. Des spécialistes de certains sujets peuvent également en faire partie ou intervenir si nécessaire.

aspects incitatifs et dissuasifs pour d'autres acteurs peuvent favoriser la détermination des parties à un conflit. Toutefois, cette situation est souvent difficile à atteindre, car, comme il a été indiqué plus haut, l'environnement peut être l'un des facteurs qui enveniment ou alimentent un conflit. Quoi qu'il en soit, je suis résolu à proposer mes services et ceux de l'Organisation des Nations Unies pour créer un environnement plus favorable à la prévention des conflits et à la médiation. Il s'agit non seulement de travailler avec les acteurs régionaux et internationaux concernés afin de recueillir l'adhésion à une stratégie politique, mais aussi de déployer des efforts en vue d'obtenir un large appui de la société aux processus de paix.

23. Lorsqu'il est uni, le Conseil de sécurité peut avoir une influence positive sur un processus, comme ce fut le cas au Yémen entre 2011 et 2014. En certaines occasions, des missions du Conseil ont joué un rôle essentiel consistant à témoigner d'un soutien politique à un effort de médiation. Les missions effectuées au Soudan du Sud et en Éthiopie en septembre 2016 avaient pour but d'encourager les parties à répondre aux besoins et aux aspirations du peuple soudanais en mettant en œuvre l'Accord sur le règlement du conflit en République du Soudan du Sud. Toutefois, rappelons qu'il est bien souvent difficile de maintenir une ligne de conduite claire, comme l'illustre tristement l'évolution de la situation au Soudan du Sud. De nombreux facteurs influent sur les positions du Conseil. Le Secrétariat a la responsabilité essentielle de fournir aux États Membres des évaluations et des analyses éclairées sur les possibilités d'engagement et sur les conséquences de l'inaction.

24. Sur le terrain, mes envoyés et représentants spéciaux s'emploient également à créer un environnement politique favorable. En Gambie par exemple, mon Représentant spécial pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel a coopéré étroitement avec l'Union africaine et la CEDEAO pour résoudre la crise électorale de 2017 en envoyant des messages politiques et en effectuant des missions destinées à montrer la convergence de vues à l'échelle régionale et internationale. Au Soudan du Sud, mon Représentant spécial pour le Soudan du Sud et mon Envoyé spécial pour le Soudan et le Soudan du Sud collaborent avec des acteurs nationaux, régionaux et internationaux, notamment l'Union africaine et l'IGAD, pour insuffler une dynamique qui permette de dépasser les clivages politiques dans le pays et de faire revivre l'Accord sur le règlement du conflit. De même, en République démocratique du Congo, mon Envoyé spécial coopère étroitement avec des partenaires nationaux, régionaux et internationaux afin de soutenir le dialogue politique.

25. La coordination politique peut être institutionnalisée sous la forme d'« amis », de « groupes de contact » ou de « groupes centraux ». Certaines de ces entités peuvent être créées à l'initiative de médiateurs, tandis que d'autres fonctionnent par autosélection ou sont constituées par les parties au conflit. En Guinée-Bissau, par exemple, mon Représentant spécial joue un rôle central dans la coordination de l'appui de la communauté internationale à la médiation conduite par la CEDEAO. Cette coordination a eu lieu dans le cadre du « P5 Guinée Bissau », constitué de l'Union africaine, de la CEDEAO, de la Communauté des pays de langue portugaise, de l'Union européenne et de l'Organisation des Nations Unies, ce qui a permis à la communauté internationale de parler d'une même voix.

26. Pour obtenir le soutien des populations, il faut instaurer la confiance. En République de Moldova par exemple, le PNUD et les autres organismes des Nations Unies ont appuyé le processus officiel de règlement du conflit en participant à des actions de développement dans la zone de sécurité, des deux côtés du Nistru/Dniestr. Ces démarches contribuent à intensifier les contacts et favorisent le développement de relations entre les parties. Dans le cadre d'un processus de



Le Secrétaire général de l'ONU participe à la Conférence sur Chypre à Crans Montana, en Suisse, le 6 juillet 2017. © Photo ONU/Jean-Marc Ferré

paix, il est souvent difficile d'obtenir un large soutien de la population, comme l'illustre le cas de la Colombie, où l'accord de paix conclu entre le Gouvernement et les Forces armées révolutionnaires de Colombie – Armée populaire (FARC) a été rejeté par référendum en octobre 2016. Les campagnes de communication et les actions de sensibilisation de la société civile, des autorités locales et du public, qui ont pour objectif de diffuser des informations sur les accords et d'insister sur les avantages concrets de la paix, restent importantes pendant la phase de mise en œuvre et peuvent bénéficier de l'appui constant de l'ONU.

B. Appui à la stratégie et au processus de médiation

27. La qualité du processus de médiation peut être aussi importante que la teneur des négociations. Le programme de travail, l'ordre de traitement des questions, la composition des délégations et le niveau de participation font souvent l'objet de controverses qui doivent être tranchées avant que les parties ne s'intéressent au fond des griefs. Si les parties au conflit n'ont pas la volonté d'avancer, les

équipes de médiation doivent parfois engager un « pré-dialogue » et effectuer des navettes diplomatiques pour préparer le terrain. Outre la dynamique entre les parties, elles peuvent être amenées à gérer la dynamique dans des

« La qualité du processus de médiation peut être aussi importante que la teneur des négociations. »

groupes souvent fragmentés ou peu soudés, ainsi que dans des cercles concentriques d'intérêt régional ou international. Elles devront également déterminer la meilleure manière de travailler avec d'autres acteurs de la médiation, y compris ceux de la société civile, qui participent parfois déjà à un processus multipartite à plusieurs niveaux, et comment favoriser une démarche qui tienne compte d'autres opinions très diverses. Dans l'ensemble, les processus de médiation exigent une stratégie souple, originale et adaptable, sont souvent itératifs et évoluent au fil des nombreuses séries de consultations.

28. Les acteurs de l'appui à la médiation peuvent apporter une aide en offrant un espace de réflexion et en comparant les expériences en matière d'élaboration d'un processus. Le Département des affaires politiques a par exemple aidé le Bureau de mon Envoyé spécial pour la Syrie à organiser des ateliers de réflexion intercalés entre les séries de pourparlers qui ont eu lieu à Genève, notamment sur la question de la structure et de l'élaboration du processus. Il a appuyé des activités similaires pour le compte de mon Envoyé spécial chargé de faciliter le dialogue en El Salvador et de mon Représentant personnel pour la question du différend frontalier entre le Guyana et la République bolivarienne du Venezuela. Avec l'aide de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) et du Bureau de mon Envoyé spécial pour la région des Grands Lacs, le Département des affaires politiques a également apporté son soutien au dialogue national mené en République démocratique du Congo sous la conduite de l'Union africaine sur des questions d'élaboration du processus. L'appui à l'élaboration d'un processus est parfois nécessaire pour un aspect très particulier d'un processus. Le Département des affaires politiques a par exemple aidé la Coordinatrice résidente et Coordinatrice de l'action humanitaire au Soudan à modifier une stratégie de négociation d'un accès aux deux zones (États du Nil-Bleu et du Kordofan méridional) avec les intervenants humanitaires concernés.



Expertise thématique

29. Face aux positions parfois maximalistes des parties au conflit, les équipes de médiation cherchent à séparer les intérêts des besoins pour un ensemble complexe de problèmes afin d'aider les parties à adopter un accord acceptable par tous. Dans un contexte où la pression est très forte, elles doivent étudier les dispositifs susceptibles d'arrêter ou de réduire la violence, tout en restant attentives à leurs conséquences à plus long terme. Un accord de partage du pouvoir peut ainsi avoir une incidence sur les délais nécessaires à l'élaboration d'une constitution viable. L'appui à la médiation peut jouer un rôle en apportant une expertise thématique spécifique. Indépendamment de l'appui à l'élaboration d'un processus de médiation et de dialogue, le Groupe de l'appui à la médiation peut faire intervenir ses experts pour donner des conseils sur des questions comme la constitution, la justice transitionnelle, la participation sans exclusive, la problématique hommes-femmes, les mesures de sécurité, les cessez-le-feu, le partage du pouvoir, les ressources naturelles et la réconciliation, afin de compléter et de renforcer les capacités des équipes de médiation.

30. Dans ce cadre, le Groupe a ainsi conseillé mon Envoyé spécial pour le Yémen pour l'élaboration de concepts centrés sur la transition politique et les mesures de sécurité et a aidé la Mission d'assistance des Nations Unies en Somalie (MANUSOM) et le Groupe consultatif de l'équipe de surveillance du cessez-le-feu à Gaalkacyo concernant la stratégie de mise en œuvre d'un accord local de cessez-le-feu. Au Myanmar, le Groupe a appuyé la conceptualisation du programme de soutien des Nations Unies au Comité mixte de suivi. L'assistance technique comprend également une expertise en matière d'égalité des sexes. Ainsi, à l'appui des efforts visant à favoriser des processus de transition sans exclusive, le Groupe a conseillé l'Assemblée constituante libyenne et la Mission d'appui des Nations Unies en Libye (MANUL) au sujet de l'élaboration de dispositions relatives à l'égalité des sexes, afin qu'elles figurent dans la Constitution. Le Département des affaires politiques fournit aussi des conseils thématiques à ses partenaires. Il a par exemple conseillé la Mission spéciale d'observation de l'OSCE en Ukraine concernant la gestion du cessez-le-feu. Dans le cadre du soutien technique fourni par l'ONU à la médiation conduite par l'IGAD pour le Soudan du Sud en 2015, le



Des représentants afghans débattent du rôle de l'ONU dans leur pays avec l'ancien Chef de mission de l'UNAMA, Nicholas Haysom, à Kaboul, en Afghanistan, le 15 décembre 2014. © Photo ONU/Fardin Waezi

Groupe de l'appui à la médiation a conseillé mon Envoyé spécial pour le Soudan et le Soudan du Sud sur des questions relatives à la justice, à la responsabilité et à la réconciliation, y compris sur les formules particulières à employer dans l'accord concernant la lutte contre la violence sexuelle liée aux conflits.

31. Le Secrétariat de l'ONU regroupe différentes unités administratives qui fournissent un appui technique aux processus de médiation. Le Bureau de l'état de droit et des institutions chargées de la sécurité du Département des opérations de maintien de la paix fournit un appui sur des questions comme le désarmement, la démobilisation, la réintégration et la réforme du secteur de la sécurité, tandis que son bureau des affaires militaires donne des conseils sur la mise en œuvre de cessez-le-feu et de garanties de sécurité. Un expert permanent sur les questions de désarmement, de démobilisation et de réintégration a par exemple travaillé au Bureau de mon Envoyé spécial pour le Yémen pour soutenir le Comité de désescalade et de coordination. La Division de l'assistance électorale du Département des affaires politiques a appuyé le processus syrien en fournissant des documents techniques sur divers aspects des opérations électorales et en établissant des contacts avec des représentants du Gouvernement et de l'opposition sur des questions liées aux échéances électorales qui suivront la conclusion d'un accord, notamment les élections, et en donnant des informations à des organisations de la société civile, en particulier sur la participation des femmes aux futures activités électorales. En 2012, le Service de la lutte antimines de l'ONU a présenté brièvement aux négociateurs colombiens le problème de la contamination et leur a expliqué comment la lutte contre les mines pouvait favoriser le processus de paix et le développement socioéconomique à long terme. Même si le rôle principal du Bureau de la coordination des affaires humanitaires du Secrétariat de l'ONU consiste à assurer des interventions humanitaires efficaces, dans des cas particuliers, comme les pourparlers de paix au Mali en 2014 ou le Forum de Bangui sur la réconciliation nationale en République centrafricaine en 2015, il a fourni des conseils sur les questions humanitaires et sur les formulations à utiliser dans le cadre d'une médiation ou d'un processus de paix.

32. Les fonds et programmes des Nations Unies disposent également de capacités techniques utiles pour les processus de médiation. Aux Philippines, l'équipe de pays des Nations Unies, en coopération avec la Banque mondiale, a créé un centre d'appui consultatif pour les capacités en matière de transition afin de fournir une assistance technique aux deux

parties pendant la période précédant la signature finale de l'Accord global sur le Bangsamoro en 2014. Ce centre continue d'apporter une assistance technique aux organes mixtes créés pour mettre en œuvre l'Accord. En Colombie, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le Bureau de ma Représentante spéciale pour le sort des enfants en temps de conflit armé ont fourni un appui technique aux parties en vue de l'élaboration d'un protocole relatif à la démobilisation des enfants engagés dans les FARC.

33. Enfin, des conseils techniques peuvent également être prodigués par des partenaires. À Chypre, les négociations, entièrement contrôlées par les Chypriotes et menées par leurs dirigeants, ont bénéficié de l'expertise de l'Union européenne, sous les auspices du Bureau de mon Conseiller spécial pour Chypre. Cette intervention a été axée sur les préparatifs de l'application de l'acquis communautaire dans un futur État constitutif chypriote turc dès l'entrée en vigueur de l'accord. Le Groupe de la Banque mondiale et le Fonds monétaire International ont également été invités à fournir une assistance technique spécialisée destinée à appuyer les deux communautés dans la recherche de solutions durables concernant les problèmes économiques auxquels Chypre devra faire face après la signature d'un accord.

Participation sans exclusive et engagement local

34. Comme les processus de paix se déroulent à différents niveaux de la société, l'ONU doit impérativement s'intéresser aux initiatives locales. Une réponse rapide aux griefs formulés à l'échelle locale peut éviter qu'ils ne soient récupérés à des fins politiques. Plus généralement, il importe de ne pas s'adresser uniquement aux parties au conflit proprement dites, mais d'entrer aussi en contact avec ceux qui peuvent influencer un processus de paix ou pour lesquels il y a un enjeu, notamment les acteurs de la société civile, y compris les femmes, les jeunes, les groupes religieux et les minorités. Des consultations et des échanges locaux peuvent être associés et intégrés au processus officiel ou peuvent s'y articuler de façon plus officieuse, ce qui renforce le sentiment d'appropriation et contribue à pérenniser les accords.

35. Les équipes de médiation peuvent solliciter l'aide de partenaires pour organiser et faciliter des consultations qui se répercutent sur les négociations de paix. Ainsi, dans le cadre du processus syrien, des organisations non gouvernementales ont aidé mon Envoyé spécial à établir et à maintenir un comité consultatif des femmes et un Bureau d'aide à la société civile, qui permettent à des organisations de la société civile syrienne de se réunir en marge des négociations

officielles entre Syriens. L'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes) et divers partenaires internationaux de la société civile ont appuyé les efforts de médiation de l'ONU au Yémen en menant des échanges approfondis avec des dirigeants politiques et des personnalités de la société civile, des femmes et des jeunes, afin de tester des idées, d'établir une entente et de recueillir l'adhésion dans les domaines

« Les échanges et les initiatives de paix entrepris à l'échelle locale peuvent servir de fondement ou de complément à un processus de paix officiel. »

où un compromis est possible. En Colombie, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a facilité les contacts entre la société civile et les parties. Le représentant du Haut-Commissaire en Colombie a ainsi contribué à faire connaître aux parties au conflit les attentes des victimes et de leur famille en matière de justice, de vérité, de réparation et de garanties de non-répétition.

36. Les échanges et les initiatives de paix entrepris à l'échelle locale peuvent servir de fondement ou de complément à un processus de paix officiel. À l'appui des efforts de réconciliation nationale en Libye, la MANUL et le Fonds pour la consolidation de la paix renforcent le processus de réconciliation intercommunautaire et aident les autorités nationales et locales, la société civile et d'autres partenaires à établir la marche à suivre pour la réconciliation nationale. Un spécialiste des processus de médiation sans exclusive a été dépêché aux Îles Salomon par le Département des affaires politiques afin d'aider le Gouvernement à s'attaquer aux causes profondes du conflit par un dialogue ouvert, en mettant l'accent sur la participation des femmes.

37. Les composantes Affaires civiles des opérations de maintien de la paix des Nations Unies favorisent le dialogue intercommunautaire en vue de désamorcer les tensions et d'ouvrir la voie à des accords de paix locaux. La Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) appuie les initiatives de dialogue dans le pays en établissant des contacts avec les chefs coutumiers ou religieux, les autorités locales et les représentants des organisations locales de la société civile. L'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour

(MINUAD) a organisé des forums et des campagnes pour la paix dans la région afin de promouvoir le dialogue entre les populations nomades et les agriculteurs comme moyen d'apaiser les tensions qui ont régulièrement dégénéré en explosions de violence, faisant ainsi de nombreuses victimes et des dégâts importants et mettant à rude épreuve le processus de paix.

38. L'ONU a également appuyé des initiatives locales de médiation entreprises par nos partenaires. Pour soutenir l'action de la SADC en faveur de la médiation au Lesotho, l'équipe de pays des Nations Unies, par le biais du Programme commun entre le PNUD et le Département des affaires politiques, a aidé des dirigeants religieux dans leur démarche visant à favoriser le dialogue entre les acteurs politiques. Les médiateurs peuvent utiliser différents mécanismes pour que la voix de populations souvent marginalisées soit prise en compte dans le cadre d'un processus politique. En Ouganda, par exemple, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a mené une étude pour connaître l'avis des habitants du nord du pays sur la responsabilité, la réconciliation et la justice transitionnelle, en vue de favoriser les pourparlers de Djouba, menés entre 2006 et 2008. Ces pourparlers ont malheureusement échoué.

39. Les organisations non gouvernementales, qui peuvent jouer un rôle essentiel d'acteur de l'appui à la médiation, sont souvent capables de lancer et d'appuyer des initiatives discrètes, y compris dans les situations de conflit où les entités des Nations Unies peuvent éprouver des difficultés à garantir l'accès à la zone. Le Département des affaires politiques a contribué à constituer des réseaux pour approfondir les relations avec les organisations non gouvernementales, tirer parti de leurs compétences et renforcer la collaboration entre ces organisations. Il a notamment créé le Réseau d'appui à la médiation, qui est principalement constitué d'organisations non gouvernementales de renom dans le domaine de la médiation, et le Network for Religious and Traditional Peacemakers, conçu pour que des liens plus étroits puissent être établis avec les organisations non gouvernementales qui collaborent avec ces acteurs nationaux importants.

Participation des femmes

40. La participation effective des femmes aux processus de paix fait partie de mes priorités. Elle est indispensable non seulement pour aboutir à des solutions justes et durables, mais aussi pour édifier des sociétés ouvertes et résilientes.

Les processus de médiation sans exclusive offrent de multiples points de départ et des mécanismes divers pour la participation des femmes. En 2016, pour renforcer les capacités de l'ONU dans ce domaine, le Département des affaires politiques a créé un groupe spécialisé afin de mieux prendre en compte les questions relatives aux femmes, à la paix et à la sécurité dans les activités du Département. Le Groupe égalité des sexes, paix et sécurité, ONU-Femmes et les conseillers pour la problématique hommes-femmes qui participent aux opérations de maintien de la paix fournissent un appui et des conseils concernant les processus de médiation, notamment la participation des femmes et l'analyse des conflits tenant compte des disparités entre les sexes.

41. En mars 2017, le Département des affaires politiques a publié un document intitulé « Guidance on Gender and Inclusive Mediation Strategies », qui donne aux médiateurs et à leurs équipes des conseils pratiques concernant l'élaboration de processus sans exclusive ouverts aux femmes. Comme exemples de ce type de soutien, on peut citer, outre les conseils donnés au comité consultatif des femmes en Syrie, des conseils fournis par le Secrétariat afin d'appuyer l'action engagée par la MANUL pour favoriser la participation des femmes à la mise en œuvre de l'Accord politique libyen de décembre 2015. Au Yémen, ONU-Femmes a organisé des rencontres avec des membres du Pacte des femmes yéménites pour la paix et la sécurité, qui s'attache à définir des priorités collectives. Ces rencontres ont notamment donné lieu à des consultations visant à susciter de nouvelles idées en prévision de la reprise des pourparlers.

C. Efficacité des opérations

42. Pour être efficaces, les efforts de médiation doivent bénéficier d'un appui souple et ingénieux dans les domaines des opérations, de la logistique, de la sécurité, de l'administration et des finances. Pour pouvoir structurer et organiser des réunions à plusieurs niveaux, souvent dans des délais très courts, il faut disposer d'un appui spécialisé. Les équipes de médiation peuvent également avoir besoin d'effectifs d'appoint pour gérer les déplacements des délégations, les salles de réunion, les groupes de travail et d'autres questions.

43. Différentes entités du système des Nations Unies peuvent appuyer les initiatives de médiation en mettant à disposition un lieu ou en accueillant des négociations. L'Office des Nations Unies à Genève joue par exemple un rôle essentiel en matière de facilitation des processus, notamment en accueillant des réunions discrètes ou médiatisées et en

gérant les dispositifs complexes qui accompagnent les pourparlers. De leur côté, les opérations de paix et les bureaux extérieurs des Nations Unies proposent des lieux de rencontre plus petits et plus proches. Le Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau (BINUGBIS) a ainsi mis à disposition un lieu dans le pays pour le dialogue mené sous la houlette de la CEDEAO

« La participation effective des femmes aux processus de paix fait partie de mes priorités. Elle est indispensable non seulement pour aboutir à des solutions justes et durables, mais aussi pour édifier des sociétés ouvertes et résilientes. »

et a régulièrement offert aux acteurs nationaux des moyens de transport pour leur permettre de tenir des réunions liées à la médiation à l'extérieur du pays. Dans le cadre des discussions internationales de Genève, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a mis à disposition un lieu dans la commune de Gali pour le Mécanisme conjoint de prévention des incidents et d'intervention, présidé par mon Représentant aux discussions internationales de Genève. Le choix du lieu peut être une question sensible et nombre de mes envoyés et représentants spéciaux comptent sur l'appui des États Membres pour assumer les responsabilités qui leur incombent dans le domaine des finances, de la logistique, de la sécurité et de la diplomatie lorsqu'ils proposent à des parties à un conflit des lieux acceptables par tous pour des pourparlers. Je suis reconnaissant aux États Membres de ce soutien essentiel aux initiatives de médiation entreprises par l'ONU et par d'autres acteurs.

44. Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies, outre l'exécution d'une de leurs missions, qui consiste à appuyer les processus politiques, apportent une aide à la médiation dans les domaines de la logistique, de l'administration et de la sécurité. L'appui fourni par la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA) dans le cadre des initiatives de médiation et de réconciliation entreprises dans le pays comprend l'organisation de voyages en avion et, s'il y a lieu, des mesures de sécurité, afin de permettre à des représentants du Gouvernement et de



Le Secrétaire général de l'ONU, António Guterres, s'adresse à des journalistes suite à la conférence des donateurs pour la crise humanitaire au Yémen, à Genève, en Suisse, le 25 avril 2017. © Photo ONU/Violaine Martin

l'Assemblée nationale, ainsi qu'à des représentants des groupes armés, à des personnalités religieuses et à des acteurs de la société civile, de participer aux réunions liées au processus de paix. Pour faciliter les négociations, entièrement contrôlées par les Chypriotes et menées par leurs dirigeants, la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP) fournit un appui dans les domaines de la logistique et de la sécurité pour les réunions des dirigeants, qui se tiennent dans la zone tampon, ainsi qu'un appui administratif à ma mission de bons offices par l'intermédiaire de sa composante Appui.

45. Comme la dynamique et le rythme des processus de médiation évoluent constamment, l'ONU doit faire preuve de souplesse et de réactivité en ce qui concerne le personnel et les moyens dont les équipes de médiation ont besoin afin de maximiser les chances que les pourparlers soient constructifs. À cette fin, du personnel supplémentaire est mis à la disposition de mes envoyés spéciaux dans le cadre des pourparlers sur Chypre, la Syrie et le Yémen aux moments essentiels où des effectifs d'appoint sont nécessaires.

Financement

46. Les activités de médiation de l'ONU reposent sur différents mécanismes de financement. Comme la médiation fait partie des principaux mandats du Département des affaires politiques, différents moyens financés par les budgets ordinaires du Département sont consacrés à cette activité, aussi bien dans les divisions régionales qu'à la Division des politiques et de la médiation. La médiation représente également un aspect essentiel des travaux d'un grand nombre de missions politiques spéciales, en particulier dans les bureaux de mes envoyés spéciaux (par exemple pour la Syrie et le Yémen) et les trois bureaux régionaux des Nations Unies (le Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel, le Bureau régional des Nations Unies pour l'Afrique centrale et le Centre régional des Nations Unies pour la diplomatie préventive en Asie centrale), ainsi que de nombreuses missions politiques installées dans des pays (comme la MANUL ou la MANUSOM). Ces travaux sont financés par les ressources du budget ordinaire prévues pour les missions politiques spéciales.

47. Toutefois, ces dernières années, compte tenu des limites du budget ordinaire et de l'augmentation des demandes, de nombreuses initiatives de médiation et de prévention des conflits ont été financées par des ressources extra-budgétaires (contributions volontaires des États Membres) obtenues grâce aux appels de fonds annuels lancés par le Département des affaires politiques. Ces ressources ont joué un rôle essentiel en permettant au Département de renforcer les effectifs et les moyens des missions politiques spéciales face aux besoins à court terme ou liés aux programmes qui apparaissent dans le cadre d'un processus de médiation. Les composantes interventions d'urgence, pour lesquelles des procédures accélérées ont été créées, facilitent l'accès au financement dans la phase de démarrage, particulièrement critique. Des ressources ont également été puisées sur mon compte des dépenses imprévues et extraordinaires. Le Fonds pour la consolidation de la paix, créé en 2005 et administré par le Bureau d'appui à la consolidation de la paix, finance des activités destinées à soutenir les pays sortant d'un conflit. De plus, les fonds et programmes des Nations Unies disposent de ressources qui peuvent être affectées au financement d'activités de médiation. La médiation fait aussi partie des activités menées dans le cadre des opérations de maintien de la paix. La MINUSMA comprend, par exemple, un Groupe médiation qui fournit un appui à mon Représentant spécial.

48. En Libye, le PNUD administre des contributions extra-budgétaires des États Membres qui ont permis de financer certaines dépenses opérationnelles induites par le dialogue politique mené sous la houlette de la MANUL, ainsi que les interventions ponctuelles menées pendant le siège du quartier de Qanfouda. En Guinée-Bissau, le soutien du Fonds pour la consolidation de la paix a permis au BINUGBIS de fournir une assistance technique, logistique et financière aux délégations de la CEDEAO, ainsi que pour l'organisation de tables rondes animées par les médiateurs de la CEDEAO à Conakry. Dans le cas du Yémen, des États Membres ont apporté un appui financier à l'action menée par mon Envoyé spécial en alimentant un fonds de soutien à la paix administré par le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets. Ces fonds ont servi à financer le voyage des représentants yéménites aux pourparlers et la participation de dirigeants importants de la société civile yéménite aux consultations parallèles et ont permis l'intervention d'experts nationaux et internationaux à l'appui du processus.

49. Des États Membres ont également fourni un appui précieux en organisant des conférences de donateurs. Il importe de tenir les donateurs informés de l'évolution d'un processus de paix afin de faciliter la coordination et l'harmonisation

des actions externes, aussi bien pour assurer l'appui financier indispensable pendant le conflit (par exemple pour que les institutions essentielles puissent continuer à fonctionner) que pour préparer la mise en œuvre d'un accord. Dans le cas du Yémen, le Groupe de la Banque mondiale a régulièrement organisé des réunions virtuelles de coordination avec des bailleurs de fonds afin de présenter au monde du

« La période qui suit la signature d'un accord exige un appui politique et des bons offices ininterrompus afin que la confiance entre les signataires se maintienne. »

développement l'état d'avancement du processus politique et les ouvertures possibles. Un conseiller de la Banque mondiale détaché auprès du Bureau de mon Envoyé spécial a contribué à jeter un pont entre les acteurs politiques et le monde du développement, ce qui a permis le versement d'une aide internationale au développement pour un montant de 819 millions de dollars des États-Unis au PNUD, à l'UNICEF et à l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) afin que l'appui à la communauté civile et les capacités nationales puissent être garantis au plus fort de la crise.

D. Appui à la mise en œuvre

50. La mise en œuvre des accords de paix est fortement tributaire de l'aide extérieure. Les Directives des Nations Unies pour une médiation efficace préconisent l'implication précoce des acteurs prêts à appuyer la mise en œuvre et des donateurs afin de faciliter la planification et d'inciter les parties à s'en tenir aux concessions difficiles qu'elles ont faites lors des négociations. La phase de mise en œuvre comprend non seulement l'abandon immédiat de la violence, mais aussi la consolidation de la paix à plus long terme.

51. La période qui suit la signature d'un accord exige un appui politique et des bons offices ininterrompus afin que la confiance entre les signataires se maintienne et que les différends résultant des problèmes d'application soient résolus. En Guinée-Bissau par exemple, le BINUGBIS a collaboré étroitement avec des acteurs politiques et des organisations de la société civile afin d'apporter un appui politique à la mise en œuvre de la feuille de route en six points négociée sous l'égide de la CEDEAO et des Accords de Conakry.



Les pourparlers intra-syriens facilités par l'ONU débutent, à Genève, en Suisse, le 29 janvier 2016. © Photo ONU/Jean-Marc Ferré

Au Mali, mon Représentant spécial a offert ses bons offices pour soutenir l'application d'un accord de paix fragile.

52. La mise en œuvre des dispositions de sécurité exige souvent un appui solide. Dans de nombreux cas, les missions de maintien de la paix pilotent la vérification et la surveillance des cessez-le-feu et des dispositions de sécurité. La Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL) préside les réunions tripartites auxquelles participent des officiers supérieurs de l'Armée libanaise et des Forces de défense israéliennes et au cours desquelles les questions relatives à la cessation des hostilités et à la mise en œuvre des dispositions de la résolution 1701 (2006) du Conseil de sécurité sont examinées. De même, la Mission des Nations Unies en Colombie coordonne le Mécanisme tripartite de surveillance et de vérification, qui contrôle l'application des dispositions de l'Accord final relatives au cessez-le-feu et à la cessation des hostilités. La Mission a mis en place une stratégie relative à l'égalité des sexes pour la composante Communication de ce mécanisme afin de mettre en relief le rôle que jouent les femmes qui participent à la surveillance et à la vérification dans la mise en œuvre de l'Accord. L'ONU dispose de compétences particulières pour appuyer

le désarmement, la démobilisation et la réintégration dans le cadre de l'application d'un accord de paix. Au Mali par exemple, la MINUSMA a apporté son savoir-faire dans ce domaine à l'équipe de médiation concernant l'inclusion de dispositions sur la sécurité et la défense dans l'Accord de paix de 2015.

53. Afin d'aider les parties à remédier à la fragilité des États, les accords de paix comprennent souvent des dispositions relatives à la réforme ou au rétablissement des autorités nationales et locales. Aux Comores, un protocole d'accord a été conclu en 2016 afin d'améliorer le fonctionnement des élections présidentielles et des élections aux postes de gouverneur après la détection d'insuffisances et d'irrégularités durant les premières phases du processus électoral. La Division de l'assistance électorale du Département des affaires politiques a soutenu l'action des institutions électorales nationales pour que l'accord soit appliqué lors d'une nouvelle élection à Anjouan, ce qui a contribué à la tenue d'élections pacifiques et crédibles. Au Mali, la MINUSMA facilite la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation, par exemple en apportant son concours à la création d'autorités intérimaires dans les régions de Gao, Kidal

et Tombouctou. Au Soudan du Sud, le Groupe de la Banque mondiale a soutenu la mise en place de la Commission de contrôle et d'affectation des crédits budgétaires et autres ressources financières, organe mixte créé en application de l'Accord de paix global en vue de renforcer la responsabilisation et l'équité concernant l'affectation des fonds collectés à l'échelle nationale.

54. Le fait d'élargir le sentiment d'appropriation et la participation de la collectivité dans la phase de mise en œuvre contribue de manière importante à établir une paix durable. Au Mali, ONU-Femmes a collaboré avec le Ministère de la promotion de la femme pour rassembler près de 400 femmes de la région de Kidal en vue d'examiner les moyens d'améliorer la cohésion sociale dans la région après la signature de l'accord de paix. La Mission des Nations Unies au Libéria (MINUL) et le Bureau d'appui à la consolidation de la paix ont soutenu la création et le fonctionnement des comités pour la paix dans ce pays. Ces structures hybrides sont conçues pour permettre aux populations et aux dirigeants locaux de servir de médiateurs dans les conflits, de gérer ces derniers et de les résoudre à leur niveau. En Colombie, au cours des 10 dernières années et en prévision de la signature d'un accord de paix, le PNUD a constitué des réseaux régionaux de plus de 700 organisations de la société civile dans les zones touchées par le conflit armé. Ces réseaux, qui comprennent des minorités ethniques, des populations déplacées et des associations de femmes et d'agriculteurs, ont contribué à donner à la société civile les moyens de contribuer au développement et à la consolidation de la paix au niveau infranational.

E. Renforcement des capacités

55. Les difficultés rencontrées dans le cadre d'une médiation sont essentiellement de nature politique. Cependant, le renforcement de la capacité des médiateurs, des parties aux conflits et de la société en général à s'engager dans un processus de médiation améliore les chances de succès. La professionnalisation de la médiation et le renforcement des capacités institutionnelles par la formation et la recherche, l'enregistrement des pratiques et l'élaboration des orientations, permettent de mieux préparer l'ONU et ses partenaires à maximiser les chances que la médiation soit efficace.

La formation, un appui à la médiation

56. La formation aux aspects techniques de la médiation permet d'aider les parties à un conflit et les équipes de média-

tion à surmonter les blocages ou à apporter de la créativité dans un processus de négociation, car elle peut créer un environnement moins politisé pour leurs échanges. Le cours annuel de l'ONU sur la médiation et la gestion en matière de cessez-le-feu, une initiative conjointe des Gouvernements norvégien et suisse, permet de former des parties à un conflit en même temps que des fonctionnaires des Nations Unies.

« Il est indispensable de tirer les enseignements des expériences passées et de développer la mémoire institutionnelle de l'Organisation pour renforcer les capacités. »

Parmi les personnes qui ont suivi cette formation ces dernières années, certaines venaient d'Afghanistan, de Colombie, de Libye, des Philippines, du Myanmar et du Soudan du Sud. Pour soutenir les travaux du Comité de désescalade et de coordination créé en application de l'Accord de cessation des hostilités au Yémen, le Bureau de mon Envoyé spécial a organisé un atelier de planification à l'intention de représentants du Gouvernement yéménite et du Congrès populaire général houthiste, en vue de renforcer leur capacité à planifier et à appuyer la cessation des hostilités. Avec le concours du Département des affaires politiques, la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan a dispensé sur place une formation sur les techniques de négociation au Haut Conseil pour la paix, qui est chargé de superviser le processus de paix. Ce soutien peut également être fourni à des processus pour lesquels un État Membre effectue une médiation. Le Groupe de l'appui à la médiation a par exemple formé le Front démocratique national des Philippines et le Gouvernement philippin à la négociation, à la mise en œuvre et à la gestion d'un cessez-le-feu, à l'appui des efforts déployés par le Gouvernement norvégien.

57. La formation à la médiation a aussi pour objectif de renforcer la capacité de la société civile à participer, à prêter son concours et à contribuer au dialogue et à la médiation, y compris en matière de prévention. La Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq (MANUI) a formé sur place des membres féminins du Comité de mise en œuvre et de suivi de la réconciliation nationale, afin qu'elles puissent contribuer aux processus de réconciliation locaux et au processus de réconciliation nationale. Dans la région des Grands Lacs, la MONUSCO et le Bureau de mon Envoyé spécial pour la région des Grands Lacs ont soutenu la formation de jeunes

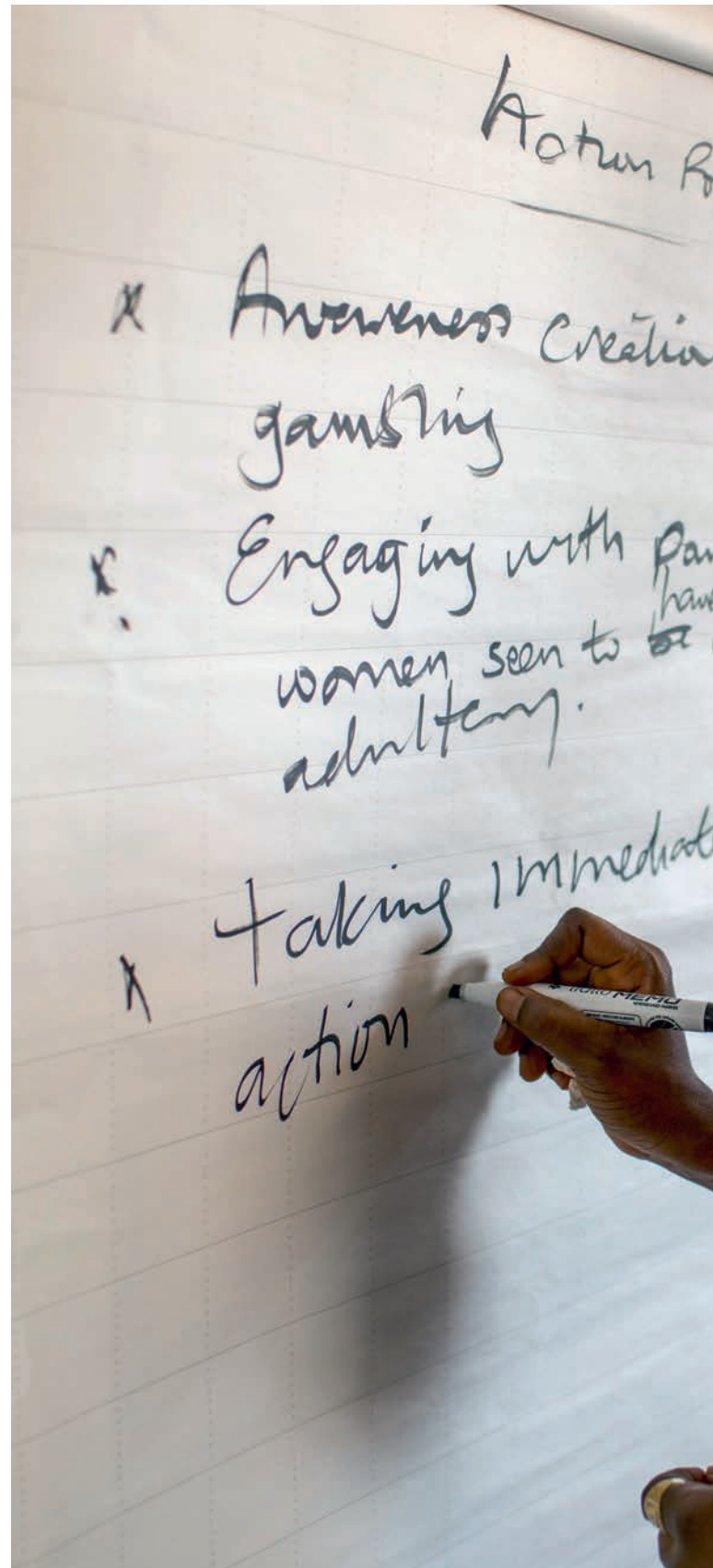
à la médiation dans le cadre du Forum des jeunes de Goma, qui réunit chaque année plus de 20 000 jeunes venus de République démocratique du Congo, du Burundi et du Rwanda. En République centrafricaine, ONU-Femmes s'est associée à une organisation non gouvernementale régionale pour former 100 femmes à l'atténuation des conflits intercommunautaires.

Professionnalisation de la médiation

58. J'accorde la priorité au renforcement des capacités de médiation de l'ONU, dans le prolongement de l'action engagée par le Département des affaires politiques pour professionnaliser la conception de la médiation au sein de l'Organisation et pour fournir un appui aux partenaires. Le nombre croissant d'entités d'appui à la médiation montre que la nécessité de professionnaliser davantage la pratique de la médiation fait l'objet d'un consensus.

59. Le Département des affaires politiques propose des formations sur la médiation destinées à renforcer la capacité du personnel des Nations Unies à appuyer et à gérer les processus de médiation. Des représentants d'organisations régionales et d'États membres suivent régulièrement ces formations. Ce programme comprend un cours obligatoire sur l'égalité des sexes, la paix et la sécurité, une formation annuelle de niveau intermédiaire sur les techniques de médiation, assurée en coopération avec le Gouvernement suédois, et un cours de haut niveau sur la médiation, dispensé en partenariat avec le Gouvernement suisse et destiné à mes envoyés et représentants spéciaux ainsi qu'aux générations futures d'envoyés. En outre, le Département organise une série de formations spécialisées, par exemple sur les rapports entre religion et médiation, en partenariat avec les Gouvernements finlandais et suisse, ainsi que des cours sur mesure à la demande. À Chypre, le Département a ainsi dispensé une formation à des agents en tenue et à des civils de l'UNFICYP sur les compétences et les techniques relatives au règlement des conflits. L'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche propose un autre cours sur la médiation, ainsi qu'une formation en ligne librement accessible.

60. Les caractéristiques de tout processus de paix dépendent fortement du contexte. Il est néanmoins indispensable de tirer les enseignements des expériences passées et de développer la mémoire institutionnelle de l'Organisation pour renforcer les capacités. Le Département des affaires politiques tient à jour un répertoire des produits intellectuels et gère un site Web public, UN Peacemaker, qui permet d'accéder à des documents de référence. En décembre 2016, le



Une participante dans un atelier de médiation organisé par l'UNMISS sur la participation effective des femmes dans la prévention et la gestion des conflits, à Juba, au Soudan du Sud, le 17 mai 2016. © Photo ONU/JC McIlwaine



Département a mis en place la base de données Language of Peace, créée en partenariat avec le Projet « Des outils juridiques pour instaurer la paix » (Legal Tools for Peace-Making) de l'Université de Cambridge, afin de faciliter la recherche par thème de dispositions figurant dans des accords de paix. Outre les Directives des Nations Unies pour une médiation efficace et les Guidance on Gender and Inclusive Mediation Strategies, le Département a publié plusieurs notes d'orientation sur la médiation, comme les Mediation Start-up Guidelines (2011), le Guide à l'usage des médiateurs : Prise en considération de la violence sexuelle liée aux conflits dans les accords de cessez-le-feu et les accords de paix (2012)

« Le renforcement des capacités des médiateurs nationaux et locaux par des programmes de mentorat, de suivi personnalisé et de formation favorise la prévention des conflits. »

et Natural Resources and Conflict: A Guide for Mediation Practitioners (2015). Le Département répond aussi régulièrement aux demandes d'analyse spécifique et de documents de synthèse émanant du terrain. De plus, le PNUD, en coopération avec l'Union européenne et le Département des affaires politiques, a publié une note d'orientation intitulée « Supporting Insider Mediation: Strengthening Resilience to Conflict and Turbulence » (2014).

Renforcement de la capacité des partenaires régionaux

61. J'ai relevé le fait que l'ONU joue un rôle plus efficace en tant que catalyseur. Je voudrais également souligner combien il importe de développer davantage les partenariats. Ces dernières années, l'ONU a renforcé son appui aux organisations régionales et sous-régionales qui cherchent à renforcer leurs capacités de médiation, notamment en donnant des conseils sur la mise en place de structures et de mécanismes spécialisés dans l'appui à la médiation. Le Département des affaires politiques, par l'intermédiaire de son bureau régional en Afrique de l'Ouest et du bureau de liaison auprès de l'Union africaine, a travaillé en étroite collaboration avec l'Union africaine et la CEDEAO pour les aider à créer leur propre structure d'appui à la médiation. Le Groupe de l'appui à la médiation a accueilli des membres du personnel de plusieurs organisations régionales, notamment l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), la Ligue

des États arabes, l'Organisation des États américains, l'OCI, l'OSCE et la CEDEAO, afin d'échanger des enseignements et des données d'expérience sur les structures d'appui à la médiation. Le Département a également fourni un appui technique à l'Union africaine et à l'IGAD sur l'élaboration et l'utilisation de listes d'experts de la médiation et a collaboré avec l'Afrique du Sud pour dispenser une formation sur les techniques de médiation et de négociation à un groupe de femmes diplomates venues principalement de la SADC.

62. La formation permet également de pallier certains problèmes régionaux et de développer la collaboration. Le Bureau régional des Nations Unies pour l'Afrique centrale s'attache par exemple à renforcer les capacités de médiation de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) et a notamment dispensé une formation en avril 2017 à des agents du Secrétariat général et de terrain de la CEEAC qui participent aux efforts de médiation et de diplomatie préventive de cette organisation sous-régionale. Le Département des affaires politiques a également facilité les échanges de données d'expérience entre organisations régionales en matière d'appui à la médiation. En coopération avec l'Union européenne, le Groupe de l'appui à la médiation a coorganisé un séminaire-retraite d'experts techniques avec les bureaux d'appui à la médiation de l'Union africaine, de la CEDEAO, de l'IGAD, de l'OCI et de l'OSCE à Rome en 2016.

Renforcement des capacités nationales en matière de médiation et de dialogue

63. Le renforcement des capacités de médiation nationales et locales est l'une des priorités de mon initiative de médiation. Je trouve que le nombre d'États Membres qui ont récemment mis en place des capacités spécifiques en vue d'appuyer et de coordonner les activités de médiation est encourageant. Plusieurs États Membres ont créé des réseaux de médiateurs locaux et des infrastructures d'appui à la paix pour disposer de capacités permanentes de prévention et de règlement des conflits et pour promouvoir une culture de la médiation et du dialogue au sein de leur popu-

lation. Des États Membres et des organisations régionales ont également mis en place des réseaux de médiatrices dans plusieurs régions, afin de résoudre les conflits locaux et d'appuyer les initiatives de rétablissement de la paix entreprises à l'échelle internationale. La création du réseau de médiatrices d'Afrique australe a été suivie par celle du Réseau de médiatrices des pays nordiques et du Réseau africain de femmes pour la prévention des conflits et la médiation pour la paix. L'objectif de ces réseaux est de guider et d'autonomiser des professionnelles et des expertes de la médiation dans leurs actions de rétablissement de la paix.

64. Le renforcement des capacités des médiateurs nationaux et locaux par des programmes de mentorat, de suivi personnalisé et de formation favorise la prévention des conflits. Le Département des affaires politiques, le Département des opérations de maintien de la paix, le Bureau d'appui à la consolidation de la paix et le PNUD, souvent en coopération avec des conseillers pour les questions de paix et de développement, ont tous des activités en cours dans ce domaine. Au Guyana par exemple, l'initiative Guyanese for Peace, facilitée par le Conseiller pour les questions de paix et de développement, a appuyé un processus pacifique pendant les élections de 2015 en encourageant le dialogue et la formation d'un consensus. En Ouganda, ONU-Femmes a fourni un appui à des organisations de la société civile pour créer un centre de crise tenu par des femmes, qui s'est efforcé d'atténuer la violence liée aux élections avant, pendant et après l'élection présidentielle de 2016.

65. Il importe de mener une action plus ciblée et plus coordonnée dans le cadre de ces interventions et de mettre à profit les capacités des divers groupes au sein des populations, notamment les femmes et les jeunes. Les acteurs locaux et nationaux apportent un éclairage, une sensibilité culturelle, des connaissances et des contacts particuliers qui ne sont pas toujours accessibles aux étrangers. Il convient de créer des partenariats avec des États Membres, des organisations régionales et des organisations de la société civile afin d'autonomiser ces acteurs et de renforcer la résilience à l'échelle locale et nationale. ■

V. Conclusions

66. Le présent rapport souligne l'importance de la médiation et de l'appui à la médiation pour la prévention des conflits, qui constitue un objectif plus large et l'un des principaux défis de notre temps. L'ONU appuie les initiatives de médiation, qui mettent à profit son pouvoir fédérateur, ses capacités et ses partenariats au sein et en dehors du système des Nations Unies. J'encourage mes envoyés et représentants spéciaux, ainsi que nos partenaires, à tirer parti de l'appui à la médiation à un stade précoce. J'entends faire de même dans le cadre de mes activités de bons offices, car je suis fermement convaincu qu'en utilisant toute la gamme d'outils dont nous disposons, nous favorisons une prévention des conflits et un rétablissement de la paix plus efficaces.

67. Malgré les défis que nous devons relever à l'échelle mondiale, je suis heureux de constater que nous harmonisons de plus en plus nos activités à l'appui des États Membres, des partenaires régionaux et d'autres acteurs dans les actions qu'ils mènent pour prévenir et résoudre pacifiquement les crises politiques et les conflits violents. En matière de médiation, ma stratégie consiste à renforcer les capacités de l'ONU et à faire en sorte que l'Organisation développe au maximum ses moyens en faveur de la médiation dans le cadre de ses trois piliers, à savoir la paix et la sécurité, le développement et les droits de l'homme. Je suis fermement convaincu que l'ONU peut être plus performante si elle agit de manière intégrée et dispose d'un financement prévisible, assuré par l'ensemble des États Membres.

68. Il reste beaucoup à faire pour prévenir et résoudre les conflits et bâtir des sociétés résilientes qui peuvent honorer

« J'encourage mes envoyés et représentants spéciaux, ainsi que nos partenaires, à tirer parti de l'appui à la médiation à un stade précoce. J'entends faire de même dans le cadre de mes activités de bons offices. »

l'engagement de ne pas faire de laissés-pour compte, promesse qui sous-tend les objectifs de développement durable. Ensemble, nous devons réaffirmer la responsabilité qui nous incombe au titre de la Charte des Nations Unies, à savoir préserver les générations futures du fléau de la guerre. J'exhorte le Conseil de sécurité et tous les États Membres

à user de leur influence pour envoyer un message ferme à l'appui des initiatives visant à mettre fin aux conflits brûlants qui réduisent notre capacité à s'occuper du développement. À cette occasion, je tiens à remercier en particulier le Groupe des amis de la médiation, qui a joué un rôle important consistant à maintenir l'attention sur l'outil essentiel que constitue la médiation. Nous devons aussi être unis pour repérer les premiers signes de tension et de conflit potentiel et réagir rapidement, tout en utilisant tous les moyens à notre disposition pour prévenir la violence.

69. Nous ne pouvons et ne devons pas perdre de vue les processus de médiation officiels destinés à résoudre les conflits les plus urgents de notre époque. Toutefois, si nous voulons conjuguer ces efforts et la participation aux niveaux local et communautaire, nous devons améliorer notre capacité à exploiter et à harmoniser toute une gamme d'outils de médiation et de dialogue. Cela suppose la mise à profit de différents atouts au sein du système des Nations Unies et la collaboration avec les partenaires internationaux et à tous les niveaux des sociétés concernées. J'estime que nous disposons des compétences, de la créativité et de la volonté nécessaires pour relever ce défi. Il est absolument impératif de s'y atteler. ■



A propos de ce rapport

Le Secrétaire général des Nations Unies décrit dans ce rapport comment l'Organisation soutient le travail de médiation et de prévention des conflits s'appuyant sur les diverses capacités se trouvant dans ses trois piliers que sont la paix et la sécurité, le développement et les droits de l'homme.

Les Nations Unies peuvent mobiliser cinq grands volets de l'appui à la médiation qui peuvent être fournis à différents moments pour faciliter un processus de médiation. Il s'agit de l'appui :

- à la création d'un environnement favorable, y compris l'alignement des acteurs régionaux et internationaux derrière une stratégie politique et un large soutien sociétal aux processus de paix ;
- à l'élaboration d'une stratégie et d'un processus de médiation, y compris la participation effective des femmes ;
- à l'efficacité des opérations, y compris un soutien logistique, sécuritaire, administratif et financier sophistiqué et flexible ;
- à la mise en œuvre, y compris un soutien politique soutenu et de bons offices ;
- au renforcement des capacités, y compris l'amélioration de la préparation organisationnelle des Nations Unies afin de maximiser les possibilités d'une médiation efficace.

Photos

Couverture : Le Secrétaire général des Nations Unies, António Guterres, rencontre ses deux prédécesseurs, Kofi Annan et Ban Ki-moon, aux Nations Unies à New York le 13 octobre 2017. © Photo ONU/Mark Garten

Couverture arrière : Le Secrétaire général de l'ONU parle avec des écoliers pendant sa visite au plus grand camp de réfugiés Syriens, le camp Zaatari, en Jordanie, le 28 mars 2017. © ONU Photo/Sahem Rababah

Conception et mise en page

Rick Jones (rick@studioexile.com)