

Déni de responsabilité

*Les articles publiés dans le Forum du désarmement n'engagent que leurs auteurs.
Ils ne reflètent pas nécessairement les vues ou les opinions de l'Organisation des Nations Unies,
de l'UNIDIR, de son personnel ou des États ou institutions qui apportent leur concours à l'Institut.*

TABLE DES MATIÈRES

Note de la rédactrice en chef

<i>Kerstin VIGNARD</i>	1
------------------------------	---

Commentaire spécial

<i>Carolyn McASKIE</i>	3
------------------------------	---

La Commission de consolidation de la paix des Nations Unies

La Commission de consolidation de la paix : origines et pratiques initiales <i>Richard PONZIO</i>	5
------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---

La Commission de consolidation de la paix et l'engagement de la société civile <i>Renske HEEMSKERK</i>	19
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

<i>La Commission de consolidation de la paix et la Genève internationale</i> <i>David ATWOOD & Fred TANNER</i>	31
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Les perspectives de la Commission de consolidation de la paix <i>Thomas J. BIERSTEKER</i>	43
----------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Actualité de l'UNIDIR	53
------------------------------------	----

NOTE DE LA RÉDACTRICE EN CHEF

Ce numéro du *Forum du désarmement* est consacré à la Commission de consolidation de la paix créée récemment. Il est dans l'intérêt de tous qu'elle soit solide et efficace. Qu'est-il possible de faire, alors qu'elle en est à ses débuts, pour la soutenir et l'aider à réussir ? Les auteurs de ce numéro examinent différents points : comment l'action de la Commission peut être renforcée par l'ensemble du système international, comment accroître l'efficacité de la participation de la société civile dans la Commission, les difficultés que représente la coordination de la consolidation de la paix ainsi que d'éventuels défis et possibilités à court et plus long termes. Ce numéro met l'accent sur la précieuse contribution que les acteurs basés à Genève pourraient apporter à la Commission. Comme l'a fait observer M. Sergei Ordzhonikidze, Directeur général de l'Office des Nations Unies à Genève et Secrétaire général de la Conférence du désarmement, « L'affluence ici d'entités des Nations Unies, d'organisations intergouvernementales, d'organisations non gouvernementales et d'instituts universitaires ou de recherche, qui sont nombreux à avoir une expérience directe "sur le terrain", est un atout important et offre de grandes possibilités pour enrichir les discussions de la Commission de consolidation de la paix ».

Les technologies de l'information et de la communication sont incrustées dans les moindres aspects de notre vie, qu'il s'agisse de la défense ou de la sécurité nationale, des infrastructures de l'énergie ou des télécommunications, ou bien encore des divertissements et loisirs. Notre prochain numéro s'intéressera à la sécurité des technologies de l'information et de la communication. Des experts évoqueront la cyberguerre, la sécurité de l'information, le cyberterrorisme, la protection des infrastructures cruciales de l'information, les aspects juridiques du cyberspace et la guerre informatique sur la sécurité nationale et internationale.

Les 2 et 3 avril 2007, l'UNIDIR a organisé une conférence « Célébrer l'ère spatiale à l'occasion des 50 ans de la technologie spatiale et des 40 ans du Traité sur l'espace extra-atmosphérique ». Il s'agissait de notre sixième conférence annuelle sur les questions de sécurité spatiale et de prévention d'une course aux armements dans l'espace. Cette année, la conférence a examiné l'importance historique du Traité sur l'espace extra-atmosphérique et imaginé son avenir. La situation actuelle de la sécurité spatiale et différentes mesures envisageables pour améliorer la situation (s'agissant, par exemple, des mesures de confiance et de la question des débris) furent également évoquées. Cette rencontre a attiré des représentants de nombreuses délégations à la Conférence du désarmement, d'organismes des Nations Unies, d'organisations non gouvernementales, du secteur privé et d'instituts de recherche. Comme pour les conférences précédentes, l'UNIDIR publiera, dans le courant de l'année, un rapport de conférence.

Le projet de recherche de l'UNIDIR « Le désarmement en tant qu'action humanitaire : mettre les négociations multilatérales en état de marche » étudie les difficultés actuelles de la communauté internationale dans les domaines du désarmement et de la maîtrise des armements. Le projet vise à

démontrer comment une nouvelle approche peut aider ceux qui définissent les objectifs de sécurité dans d'autres processus multilatéraux afin de renforcer la sécurité des êtres humains.

L'un des objectifs du projet pour 2007 est d'améliorer la diffusion de ses conclusions auprès des professionnels impliqués dans des initiatives multilatérales et notamment des diplomates, des chercheurs et des représentants d'organisations internationales ou non gouvernementales. Le projet a ainsi décidé de lancer l'initiative Disarmament Insight avec le Forum de Genève (www.geneva-forum.org) – un projet conjoint de l'UNIDIR, du Bureau Quaker auprès des Nations Unies et du Programme d'études stratégiques et de sécurité internationale de l'Institut universitaire de hautes études internationales. Disarmament Insight doit favoriser une participation constructive et créative dans la communauté du désarmement par toute une série d'activités et notamment des séminaires et des ressources en ligne en se fondant sur les travaux antérieurs du projet sur « Le désarmement en tant qu'action humanitaire » et du Forum de Genève. L'un des aspects originaux de cette collaboration est un blog (www.disarmamentinsight.blogspot.com) avec des liens vers des podcasts sur différents événements de Disarmament Insight.

Cette année marque le dixième anniversaire du Secrétariat technique provisoire de la Commission préparatoire de l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (OTICE). À cette occasion, le Forum de Genève a organisé, le 19 mars 2007, un séminaire sur le thème « La vérification du respect de l'interdiction des essais nucléaires : les dix ans de l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires ». M. Tibor Tóth, le Secrétaire exécutif de l'OTICE, l'Ambassadeur Sha Zukang de Chine et Patricia Lewis, Directeur de l'UNIDIR, ont évoqué les rôles techniques et politiques de ce régime de vérification global et son potentiel. Le séminaire du Forum de Genève a coïncidé avec une exposition de l'OTICE sur la vérification de l'interdiction complète des essais nucléaires. Cette exposition présente le régime de vérification unique de l'OTICE, avec des explications sur le Système de surveillance international et le Centre international de données.

La communauté internationale est de plus en plus consciente de l'urgence de s'attaquer au problème des armes à sous-munitions. Outre un numéro récent du *Forum du désarmement* consacré à cette question (n° 4, 2006), l'UNIDIR a publié un ouvrage comprenant deux études concises sur l'emploi des armes à sous-munitions et leurs conséquences, *Cluster Munitions in Albania and Lao PDR*. Ce travail, soutenu par le groupe de travail des Nations Unies sur les armes à sous-munitions, analyse l'utilisation de ces armes et leurs conséquences en Albanie et en République démocratique populaire lao. Cet ouvrage, ainsi que le *Forum du désarmement*, sont disponibles gratuitement auprès de l'UNIDIR et sont publiés dans leur intégralité sur notre site web. En outre, le projet actuel de l'UNIDIR intitulé « Les conséquences humanitaires des armes à sous-munitions : l'avis des spécialistes sur le terrain » vient de terminer deux études spécifiques sur le Cambodge et le Liban qui donneront lieu à une publication dans le courant de l'année.

Kerstin Vignard

COMMENTAIRE SPÉCIAL

La Commission de consolidation de la paix est un nouvel organe consultatif intergouvernemental de l'ONU qui vise à soutenir les efforts de paix dans les pays qui sortent d'un conflit en garantissant une attention prolongée de la communauté internationale. Elle représente, pour la communauté internationale, un nouvel atout majeur en faveur de l'agenda pour la paix. La création de cette commission confirme cependant que tous les efforts de la communauté internationale ne lui ont pas permis de gérer efficacement la période délicate de l'après-conflit malgré plusieurs tentatives visant à répondre à cette nécessité par divers mécanismes de transition.

La création d'une nouvelle architecture pour consolider la paix – avec la Commission de consolidation de la paix, le Bureau d'appui à la consolidation de la paix et le Fonds pour la consolidation de la paix – est une nouvelle chance pour faire face à cette période fragile, mais déterminante, pour un pays qui sort d'un conflit. Dans les résolutions 60/180 et 1645 (2005) du 20 décembre 2005 instaurant la Commission de consolidation de la paix, l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité décident que la Commission aura pour principales fonctions, entre autres, de « réunir tous les intéressés afin qu'ils mobilisent des ressources, proposer des stratégies intégrées aux fins de la consolidation de la paix et du relèvement après les conflits et donner des avis en la matière » ; d'« appeler l'attention sur les efforts de reconstruction et de renforcement des institutions nécessaires au relèvement au lendemain d'un conflit » ; et de « jeter les bases d'un développement durable ». Ces résolutions reconnaissent aussi la nécessité pour la Commission de prolonger la période de mobilisation de la communauté internationale pour le relèvement après un conflit.

La question de savoir comment soutenir au mieux la Commission de consolidation de la paix pour favoriser le succès de ses efforts dépendra, dans un premier temps, de l'appui qu'elle recevra pour mener à bien son mandat. Il faudra pour cela une coopération, une coordination et un engagement accrus – et dans certains cas, d'un nouveau type – entre toute une série d'acteurs, et notamment des gouvernements, des organismes de l'ONU, d'autres organisations internationales et de la société civile. La coopération des gouvernements des pays concernés est essentielle ; ils doivent non seulement diriger et prendre en main l'entreprise de consolidation de la paix mais aussi veiller à la cohérence de l'aide offerte par la communauté internationale pour le développement durable. Le Burundi et la Sierra Leone sont les deux premiers pays concernés. La Commission, qui travaille en étroite collaboration avec les deux gouvernements, a déjà organisé plusieurs réunions fructueuses sur la situation de ces pays.

Parallèlement, les gouvernements représentés au sein de la Commission de consolidation de la paix, l'ensemble des États Membres de l'ONU, et les autres organisations internationales et régionales doivent aussi s'engager à participer au dialogue avec les pays qui sortent d'un conflit et à soutenir leurs efforts, et mobiliser les ressources et le soutien politique durable nécessaires pour éviter le retour du conflit. De leur côté, les organisations de la société civile et les instituts de recherche peuvent appuyer l'action de la Commission en utilisant leurs connaissances, y compris leurs travaux analytiques et de

mobilisation, pour peser sur les discussions pertinentes de la Commission et en transmettant leur expertise technique pour aider les pays qui sortent d'un conflit à atteindre leurs priorités de consolidation de la paix.

Il est dans notre intérêt à tous d'aider les pays qui sortent d'un conflit à ne pas retomber dans un conflit et de rendre possible un développement durable à long terme. La création de la Commission de consolidation de la paix vient confirmer cet objectif. La principale difficulté sera d'assurer un soutien durable à la nouvelle architecture de consolidation de la paix pour que la Commission atteigne les objectifs ambitieux qui lui sont fixés, surtout pour les populations des pays qui sortent d'un conflit.

Carolyn McAskie

Sous-Secrétaire générale à l'appui à la consolidation de la paix

La Commission de consolidation de la paix : origines et pratiques initiales

Richard PONZIO

En septembre 2005, le Sommet mondial de l'Organisation des Nations Unies réunit à New York les représentants de plus de 170 États pour examiner des enjeux mondiaux comme la sécurité, la pauvreté et la réforme de l'ONU. L'une des réformes les plus importantes présentées lors de cette rencontre de dirigeants sans précédent fut l'engagement de créer au sein de l'ONU, avant le 31 décembre 2005, une commission de consolidation de la paix¹.

Cet article présente rapidement le contexte institutionnel et conceptuel de la création de la Commission de consolidation de la paix. Il examine ensuite le mandat, la structure et le bilan de la Commission vers la fin de sa première année. Il expose, enfin, certaines priorités stratégiques et opérationnelles qui permettraient de résoudre les insuffisances de la conception et des premières actions de la Commission. Au moment de l'arrivée du nouveau Secrétaire général, cet article entend stimuler le débat sur ce qui pourrait garantir une évolution progressive de cet instrument très prometteur pour consolider une paix durable.

Les origines de la Commission de consolidation de la paix

LE CONCEPT DE LA CONSOLIDATION DE LA PAIX

Forgé dans les années 70 par Johan Galtung², le principe de consolidation de la paix s'est répandu dans les années 90, lorsque le Secrétaire général de l'ONU, Boutros Boutros-Ghali, définit la consolidation de la paix après les conflits comme l'« action menée en vue de définir et d'étayer les structures propres à raffermir la paix afin d'éviter une reprise des hostilités »³. Les Nations Unies envisagent toujours la consolidation de la paix dans le cadre du relèvement après les conflits alors que de nombreux universitaires et professionnels affirment que la consolidation de la paix touche autant la prévention que le relèvement⁴.

Il convient de distinguer la consolidation de la paix et le concept plus étroit de maintien de la paix (même si les deux sont souvent menés simultanément). Le maintien de la paix est défini par

Richard Ponzio est candidat au doctorat en relations internationales à l'Université d'Oxford. Il a travaillé pour des opérations de consolidation de la paix avec l'Organisation des Nations Unies en Afrique, en Asie, dans les Balkans et dans le Pacifique. L'auteur tient à remercier Patty Chang, Christine Cheng, Kerstin Vignard et deux réviseurs anonymes pour leurs commentaires sur des versions antérieures de cet article.

Marrack Gouling comme une opération visant à empêcher la reprise des combats. Elle implique du personnel militaire (et souvent des forces de police) et « est déployée avec le consentement des parties [en conflit] ... et doit être neutre et impartiale »⁵.

LES ACTIVITÉS DE CONSOLIDATION DE LA PAIX DE L'ONU

Toute activité de consolidation de la paix cherche à mobiliser des ressources politiques, financières et techniques pour réunir les factions en conflit autour des objectifs d'un processus de paix. Les activités de consolidation de la paix de l'ONU incluent l'élaboration ou l'amendement de constitutions ; la mise en œuvre de programmes de désarmement, démobilisation et réintégration ; l'acheminement de l'aide humanitaire aux communautés ; l'appui à des systèmes de justice transitoires ; le renforcement des institutions publiques et l'offre de services publics ; la promotion d'organisations de la société civile et de médias indépendants ; le contrôle civil et démocratique du secteur de la sécurité ; et l'organisation d'élections.

La fin de la guerre froide et le recul des tensions idéologiques ont ouvert un espace politique qui permet aux opérations classiques de maintien de la paix d'étendre leur mandat à toute une série d'activités de consolidation de la paix. Le Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition (GANUPT) en Namibie (1989-90) fut la première opération de ce genre ; son mandat incluait des activités de maintien de l'ordre, de démilitarisation et la supervision des élections. C'était la première fois que les Nations Unies appuyaient la création d'un État démocratique souverain dans le cadre d'une opération de paix. Selon V.P. Fortna, le GANUPT a su contrôler et renforcer un climat de sécurité et « plus important encore, il devait légitimer et renforcer la confiance dans le processus de paix, les élections et le résultat de la transition : le nouvel État de Namibie »⁶. L'opération en Namibie fut rapidement suivie par des opérations beaucoup plus complexes en El Salvador (ONUSAL, 1991-95), en Angola (UNAVEM II, 1991-95) et au Cambodge (APRONUC, 1991-93⁷) et au Mozambique (ONUMOZ, 1992-94). Ces mandats élargis prévoyaient notamment l'éducation et la surveillance des droits de l'homme, l'administration temporaire de ministères d'État, la démobilisation et la réintégration des anciens combattants dans la vie civile, le renforcement des forces de police, l'instauration d'organes permanents pour les élections, et même la promotion de la libéralisation économique.

En 1999, les interventions au Kosovo (MINUK), au Timor-Leste (ATNUTO) et en Sierra Leone (MINUSIL) représentaient les opérations de consolidation de la paix les plus complexes, coûteuses et intrusives jamais réalisées. Celles menées plus particulièrement au Kosovo et au Timor-Leste étaient uniques avec de véritables administrations transitoires internationales. Ces opérations furent rapidement suivies par d'importantes missions : Afghanistan (MANUA), Burundi (ONUB), Côte d'Ivoire (ONUCI), Haïti (MINUSTAH), Libéria (MINUL), République démocratique du Congo (MONUC) et Soudan (MINUS). Elles représentent le plus grand nombre d'opérations, relativement importantes, menées simultanément : en 2006, l'ONU déployait 90 000 personnes, civiles ou militaires, sur le terrain⁸.

L'ONU est représentée sur le terrain par le Département des opérations de maintien de la paix (qui dirige et soutient aujourd'hui 18 opérations de paix de différents types), le Programme des Nations Unies pour le développement (l'organisme d'octroi de subventions le plus important au monde, qui a un Bureau de la prévention des crises et du relèvement et mène, dans la plupart des pays en développement, des opérations sur le terrain), le Département des affaires politiques (qui gère aujourd'hui dix missions au niveau d'une région ou d'un pays) et 31 autres organismes, fonds et programmes. En outre, un grand nombre d'acteurs participent aujourd'hui aux opérations internationales de consolidation de la paix en tant que membres ou représentants de la « communauté

internationale ». Ces acteurs peuvent être des institutions financières internationales, des organisations régionales, des États Membres de l'ONU ou des coalitions, des organismes nationaux pour le développement, des organisations intergouvernementales extérieures à l'ONU et des organisations non gouvernementales internationales.

L'engagement de tous ces acteurs pour la consolidation de la paix prouve que la coordination et l'intégration des activités de consolidation de la paix sont aujourd'hui des préoccupations majeures. Pour reprendre Michael W. Doyle et Nicholas Sambanis :

La nécessité d'une meilleure coordination des stratégies lorsque plusieurs organismes internationaux interviennent dans un même conflit est un besoin souvent exprimé dans les cercles politiques, mais rarement réglé par les organismes concernés. Le personnel du Département des affaires politiques de l'ONU est principalement composé de diplomates ayant pour mission principale le « rétablissement de la paix », l'analyse politique et l'appui aux processus de paix négociés. L'ONU a aussi un Département des opérations de maintien de la paix qui gère le déploiement des forces militaires pour le maintien de la paix. La consolidation de la paix relève du Département des affaires politiques, mais l'expérience concernant le lien entre le renforcement des institutions et le développement économique est dispersée, au sein du système des Nations Unies, entre le Programme des Nations Unies pour le développement, le Département des affaires économiques et sociales, la Banque mondiale et (plus important) entre les fonctionnaires qui dirigent les efforts de consolidation de la paix sur le terrain⁹.

Suite aux recommandations du rapport Brahimi sur les opérations de paix de l'ONU, des progrès ont été faits au niveau de la coordination¹⁰. Par exemple, en octobre 2001, la première cellule de mission intégrée à plein temps fut créée à New York pour encourager la planification conjointe entre les organes de l'ONU pour la nouvelle mission en Afghanistan. La cellule de mission fut dissoute prématurément, en février 2002, bien avant le déploiement intégral de la nouvelle mission. Les efforts visant une meilleure cohérence et un plus grand soutien aux missions de consolidation de la paix menées par l'ONU ne sont toujours pas à la hauteur des besoins et des attentes¹¹.

Depuis quelques années, l'ONU a contribué, par ses actions, à faire reculer les conflits civils¹² ; il n'en reste pas moins que même si elle est animée par les meilleures intentions, l'Organisation reconnaît qu'elle a régulièrement échoué là où elle voulait éviter le retour de la guerre et instaurer des institutions politiques opérationnelles et ouvertes à tous dans les sociétés déchirées par un conflit¹³. Selon Charles Call et Susan Cook, sur les 18 pays touchés par un conflit où l'ONU a cherché, entre 1998 et 2002, à favoriser des transformations politiques, treize étaient toujours des régimes autoritaires en 2002¹⁴. Sur 11 opérations de consolidation de la paix engagées entre 1989 et 1998, Roland Paris conclut que deux seulement furent des succès (celles en Croatie et en Namibie), deux furent des échecs patents (en Angola et au Rwanda), les résultats des sept autres se situant entre ces deux extrêmes¹⁵.

Depuis quelques années, l'ONU a contribué, par ses actions, à faire reculer les conflits civils.

Telle était la situation quand, en septembre 2003, le Secrétaire général de l'ONU chargea un Groupe de personnalités de haut niveau de proposer des réformes majeures aux institutions de l'Organisation qui cherchent à promouvoir la paix et la sécurité. Manifestement, le Secrétaire général et des États Membres influents n'étaient pas satisfaits de la capacité du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale à mobiliser un soutien durable pour des pays en conflit, surtout à moyen et long termes¹⁶ ; la capacité des unités opérationnelles à coordonner leurs actions, à partager des ressources limitées et à diriger leurs activités respectives de consolidation de la paix vers des objectifs communs fut également critiquée. Selon Jehangir Khan, ancien directeur adjoint du Groupe de la planification des politiques du Département des affaires politiques et ancien coordonnateur de l'équipe Iraq :

Un organe politique de haut niveau faisait cruellement défaut pour soutenir les processus politiques et aider les pays à appliquer les accords de paix. Le Département des affaires politiques a toujours été le principal organe de l'ONU pour la consolidation de la paix, mais il n'est pas organisé pour mener des opérations, même si des initiatives furent tentées pour créer une unité de consolidation de la paix pour soutenir les opérations sur le terrain. La Commission peut améliorer la coordination et la direction des activités de consolidation de la paix dans l'ensemble du système des Nations Unies¹⁷.

Le Groupe de personnalités de haut niveau a recommandé la création de deux organes : une commission de consolidation de la paix et un bureau d'appui à la consolidation de la paix¹⁸. Le Secrétaire général a approuvé cette proposition dans son rapport de mars 2005 intitulé *Dans une liberté plus grande*, ouvrant ainsi la voie à son examen lors du Sommet mondial de 2005¹⁹. Comme le proposait le Groupe de personnalités de haut niveau, les nouveaux organes auraient deux objectifs principaux : aider les États pour qu'ils ne sombrent pas et ne tombent pas dans un conflit et les soutenir dans leur transition de la guerre à la paix. La Commission de consolidation de la paix devrait combler une lacune et favoriser une meilleure planification au sein de l'ONU ainsi qu'avec les partenaires à New York et sur le plan des interventions de consolidation de la paix. Elle offrirait une direction politique de haut niveau, des fonds supplémentaires et des conseils d'experts. Même si certains pays en développement ont exprimé leur inquiétude face à l'intrusion croissante de la politique extérieure dans des questions jusqu'alors considérées comme relevant des affaires intérieures d'États souverains, l'initiative a rapidement gagné du terrain.

Les premières étapes

LE MANDAT ET LA STRUCTURE

Mettant l'accent sur la nécessité d'une approche coordonnée, cohérente et intégrée en matière de consolidation de la paix et de réconciliation au lendemain de conflits en vue de l'instauration d'une paix durable et reconnaissant la nécessité d'un mécanisme institutionnel de consolidation de la paix ayant vocation à répondre aux besoins particuliers des pays qui sortent d'un conflit afin d'appuyer leurs efforts de relèvement, de réinsertion et de reconstruction et de les aider à jeter les bases d'un développement durable, et conscients du rôle crucial que l'Organisation des Nations Unies joue dans ce domaine, nous décidons d'instituer une commission de consolidation de la paix en tant qu'organe intergouvernemental consultatif²⁰.

Il fut décidé que la Commission de consolidation de la paix tiendrait lieu d'organe subsidiaire de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité. En raison des tensions chroniques entre le Conseil de sécurité (dont les membres permanents considèrent souvent que les grandes questions de paix et de sécurité internationales relèvent uniquement de la compétence du Conseil²¹) et l'Assemblée générale (qui peut débattre de questions de paix et de sécurité internationales et dont la légitimité repose sur une participation quasi universelle), il n'est pas étonnant que les deux organes de l'ONU aient revendiqué leur compétence sur le fonctionnement de la Commission. Cette double autorité soulève des questions sur la procédure de suivi des recommandations de la Commission et la façon dont elle doit rendre compte de ses activités.

Suite aux consultations de la fin 2005, deux résolutions adoptées parallèlement par l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité le 20 décembre 2005 précisent les principales fonctions de la Commission.

- a) Réunir tous les intéressés afin qu'ils mobilisent des ressources, proposer des stratégies intégrées aux fins de la consolidation de la paix et du relèvement après les conflits et donner des avis en la matière ;
- b) Appeler l'attention sur les efforts de reconstruction et de renforcement des institutions nécessaires au relèvement au lendemain d'un conflit et favoriser l'élaboration de stratégies intégrées afin de jeter les bases d'un développement durable ;
- c) Faire des recommandations et donner des renseignements afin d'améliorer la coordination entre tous les intéressés au sein du système des Nations Unies et en dehors, définir les pratiques optimales, aider à obtenir un financement prévisible pour les premières activités de relèvement et prolonger la période de mobilisation de la communauté internationale en faveur de l'entreprise de relèvement au lendemain d'un conflit²².

Il est important de souligner que la Commission de consolidation de la paix n'est qu'un *organe consultatif qui fonctionne sur la base du consensus*. Son influence dans le système des Nations Unies dépend entièrement de la qualité de ses recommandations, de la pertinence des informations qu'elle partage et de sa capacité à générer des ressources supplémentaires pour un État touché par un conflit auquel la communauté internationale n'accorde plus autant d'attention.

Ce manque d'autorité officielle peut expliquer pourquoi il peut être difficile, même lorsqu'un consensus est trouvé, d'atteindre le niveau de coordination envisagé dans le troisième point des résolutions. Il est, en outre, frappant de constater qu'après ces trois points (les deux premiers étant répétitifs), le reste de la résolution de cinq pages porte essentiellement sur des questions de procédure et plus particulièrement sur les relations de la Commission avec les principaux organes de l'ONU et sur la composition des deux organes principaux de la Commission : le Comité d'organisation et les réunions consacrées à un pays donné. Paradoxalement, la Commission – présentée comme une réforme majeure de l'ONU, permettant de simplifier et rationaliser les pratiques de travail de l'Organisation à New York, avec des effets importants sur le terrain – s'est enlisée dans des questions de procédure au moment de sa création et durant sa première année de fonctionnement.

Le Comité d'organisation comprend sept pays membres du Conseil de sécurité, dont des membres permanents ; sept pays membres du Conseil économique et social ; cinq pays figurant parmi ceux dont les contributions statutaires et les contributions volontaires aux Nations Unies sont les plus importantes ; cinq pays figurant parmi ceux qui mettent le plus de militaires et de membres de la police civile à la disposition des missions des Nations Unies ; et sept autres pays élus, l'attention voulue étant accordée à la représentation régionale. Outre les membres du Comité d'organisation, participeront aux réunions que la Commission consacre à tel ou tel pays, des représentants du pays concerné, des pays de la région qui participent aux activités d'après conflit, ainsi que des organisations régionales concernées, le principal représentant de l'ONU sur place et d'autres représentants de l'Organisation, et des représentants des pays qui fournissent des ressources importantes et un nombre élevé de militaires et de membres de la police civile. Aujourd'hui, les relations officielles entre la Commission et les acteurs non étatiques ne sont pas très claires.

L'Assemblée générale et le Conseil de sécurité ont demandé au Secrétaire général de créer, parallèlement à ces organes, un Bureau d'appui à la consolidation de la paix et un Fonds pour la consolidation de la paix. Le Bureau d'appui à la consolidation de la paix fut créé *avec les ressources existantes* pour fournir des services d'appui à la Commission²³ ; il est dirigé par Carolyn McAskie (Canada), au rang de sous-secrétaire général, et emploie 12 administrateurs. Le Bureau d'appui à la consolidation de la paix doit réunir et analyser des renseignements concernant les pays sortant d'un conflit figurant à l'ordre du jour de la Commission ; ses activités portent donc, entre autres, sur les

ressources financières, la planification du développement, l'évaluation des progrès vers les objectifs de relèvement et les pratiques optimales de consolidation de la paix. La section de l'Appui à l'élaboration des politiques et à l'analyse du Bureau d'appui à la consolidation de la paix élabore aussi une plateforme de connaissances, basée sur Internet, qui centralisera les pratiques optimales et les enseignements tirés des opérations de consolidation de la paix des Nations Unies.

Début mars 2007, 210 millions de dollars avaient été alloués et promis au Fonds pour la consolidation de la paix, dont l'objectif de financement est de 250 millions de dollars²⁴. Le fonds est géré par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et devrait permettre de libérer rapidement des ressources pour des activités de consolidation de la paix à fortes retombées.

LE BILAN

Le Comité d'organisation de la Commission de consolidation de la paix s'est réuni pour la première fois le 23 juin 2005. Il comptait, en avril 2007, 31 membres (un nombre qui semble difficile à gérer) : sept membres du Conseil de sécurité, dont les cinq membres permanents (la Chine, les États-Unis, la Fédération de Russie, la France et le Royaume-Uni), ainsi que l'Afrique du Sud et le Panama ; des pays du Conseil économique et social, l'Angola, le Brésil, la Guinée-Bissau, l'Indonésie et le Sri Lanka (il reste deux sièges vacants) ; cinq pays figurant parmi ceux dont les contributions aux Nations Unies sont les plus importantes, en l'occurrence l'Allemagne, l'Italie, le Japon, la Norvège et les Pays-Bas ; cinq pays figurant parmi ceux qui mettent le plus de militaires et de membres de la police civile à la disposition des missions des Nations Unies, le Bangladesh, le Ghana, l'Inde, le Nigéria et le Pakistan ; et enfin sept autres pays élus par l'Assemblée générale, à savoir le Burundi, le Chili, la Croatie, l'Égypte, El Salvador, les Fidji et la Jamaïque. La Commission a choisi son premier Président, l'Angola, et ses premiers Vice-Présidents, El Salvador et la Norvège. Cette composition aurait été négociée dans un climat de suspicion et les six premiers mois ont rencontré des difficultés sur les questions de procédure²⁵.

De nombreux observateurs estiment que la réelle valeur ajoutée de la Commission de consolidation de la paix viendra de ses réunions consacrées à des pays donnés et, suite à une lettre du Président du Conseil de sécurité, l'Ambassadeur Ellen Margrethe Løj du Danemark, au chef du Bureau d'appui à la consolidation de la paix, le Comité d'organisation a décidé que le Burundi et la Sierra Leone seraient les deux premiers pays examinés par la Commission²⁶. Les premières séries de réunions consacrées à ces deux pays eurent lieu à New York en octobre et décembre 2006. Les travaux de la Commission furent immédiatement perçus comme une conférence d'annonce de contributions : en novembre, le Bureau d'appui à la consolidation de la paix envoya des missions au Burundi et en Sierra Leone pour faire le point sur la situation sur le terrain, préciser l'objectif de la Commission et dissiper ce malentendu.

La première réunion consacrée au Burundi convint de trois grandes priorités : promouvoir la bonne gouvernance, renforcer l'état de droit et la sécurité, et assurer le relèvement des collectivités locales ; dans le cadre de ces défis, d'autres priorités étaient identifiées comme le renforcement du dialogue national, le rôle des femmes et des États régionaux dans la consolidation de la paix et l'offre des services publics fondamentaux²⁷. Lors de la première réunion consacrée à la Sierra Leone, il fut convenu d'agir dans quatre domaines essentiels : lutter contre la marginalisation des jeunes et favoriser leur insertion sociale et professionnelle ; consolider la démocratie et la bonne gouvernance ; réformer la justice et le secteur de la sécurité ; et renforcer les capacités²⁸. Il fut décidé qu'un plan de travail serait mis au point en vue de préparer les prochaines réunions consacrées à chacun de ces pays (qui devraient se tenir à la mi-2007).

La Commission de consolidation de la paix a déjà attribué 35 millions de dollars au Burundi et à la Sierra Leone, comme l'a annoncé le Secrétaire général lors du Sommet de l'Union africaine en janvier 2007²⁹. L'on ne saurait nier les « débuts incertains » de la Commission de consolidation de la paix – l'amertume qu'a suscité sa composition et le fait que, « même pour la phase initiale, la Commission a très peu à montrer » comme l'a fait observer le Représentant brésilien à la Commission, l'Ambassadeur Piragibe dos Santos Tarragô³⁰.

Ce n'est pas tant la peur d'une action insuffisante de la Commission qui inquiète certains mais plutôt la crainte de la voir répéter ou gêner certaines actions tout en mobilisant des ressources limitées en élaborant des stratégies intégrées de consolidation de la paix réclamées pourtant avec insistance par de nombreux États Membres afin qu'elle trouve son créneau. L'Ambassadeur Thomas Matussek a précisé, au nom de l'Union européenne, que « C'est en promouvant l'élaboration d'une stratégie de consolidation de la paix viable et autonome que la Commission peut vraiment apporter une valeur ajoutée »; l'Ambassadeur Raymond Wolfe a défendu, au nom du Mouvement des pays non alignés, l'idée que les recommandations de la Commission doivent suivre une « approche globale, cohérente et sans exclusive »³¹. La Commission élabore actuellement une stratégie intégrée en matière de consolidation de la paix en partenariat avec chacun des pays qu'elle examine.

D'un côté, de telles stratégies sont une composante logique et souvent utile de tout effort de reconstruction après un conflit, surtout lorsque les gouvernements qui reçoivent une assistance étrangère dirigent les préparations et tirent des enseignements de cette expérience. D'un autre côté, comment un nouveau cadre stratégique pour la consolidation de la paix peut-il aider un pays comme la Sierra Leone qui, avec l'aide de la communauté internationale, a déjà une stratégie de réduction de la pauvreté, un cadre de dépenses à moyen terme et une stratégie de consolidation de la paix ? Il est difficile de citer un pays auquel la Commission de consolidation de la paix pourrait se consacrer et qui ne bénéficie pas déjà de plans similaires, soigneusement élaborés au niveau national. Les exercices de planification stratégique locale sont un moyen beaucoup plus intéressant de donner aux acteurs locaux des moyens d'agir que les efforts à New York, et ces exercices locaux analyseront et refléteront certainement beaucoup mieux les priorités du pays en matière de consolidation de la paix.

De plus, les États Membres qui définissent au Siège de l'ONU comment les organes de l'ONU devraient travailler les uns avec les autres et sur quelles activités se concentrer dans tel ou tel pays est un exercice hautement bureaucratique. Au lieu d'accroître la confusion au niveau international, la Commission de consolidation de la paix ferait mieux de coordonner et de mobiliser les ressources des donateurs pour des stratégies intégrées de consolidation de la paix conçues et convenues localement. La grosse faiblesse de l'ONU est l'insuffisance des ressources pour soutenir l'aspect civil des opérations de paix qu'il s'agisse d'instaurer des organes permanents d'administration des élections, de former des parlementaires ou de définir des stratégies de lutte contre la corruption.

Des priorités stratégiques et opérationnelles

De nombreuses idées novatrices ont été avancées pour encourager les efforts de la Commission. Plusieurs sont présentées dans ce numéro. Voici trois priorités stratégiques et opérationnelles.

L'ORIENTATION STRATÉGIQUE

Tout le monde n'entend pas la consolidation de la paix de la même façon. Les réunions consacrées par la Commission à des pays donnés ont, jusqu'à présent, mis en évidence une longue

liste de priorités et notamment la bonne gouvernance, l'emploi, l'habilitation des jeunes, le rôle des femmes et des États régionaux dans la consolidation de la paix, la réforme des secteurs de la justice et de la sécurité, le relèvement des collectivités locales, le renforcement du dialogue national et des capacités. Mais la Commission ne pourra réussir si elle tente de tout mener de front. Préciser les priorités de la Commission permettrait de clarifier son rôle et serait un atout considérable pour l'ensemble du système des Nations Unies. Naturellement, un débat en profondeur serait nécessaire entre les États Membres de l'ONU et d'autres acteurs concernés afin de convenir des priorités stratégiques de la Commission, ce que les États Membres peuvent encore faire aujourd'hui. Voici trois propositions que la Commission devrait examiner.

Éviter les conflits violents

L'idée du Groupe de personnalités de haut niveau de faire de la prévention des conflits l'un des deux axes principaux de la Commission de consolidation de la paix fut abandonnée lors des négociations qui précédèrent le Sommet mondial de 2005. Malgré les avancées des Nations Unies autour des concepts de diplomatie préventive et de prévention des conflits³², ce domaine ne fut plus évoqué. De puissants États Membres de l'ONU semblaient s'inquiéter de toute remise en question de la suprématie du Conseil de sécurité dans ce domaine. Leur réticence peut aussi s'expliquer par la crainte d'équiper l'ONU de capacités de renseignement qui auraient pu être utilisées contre eux.

La décision de se concentrer uniquement sur la consolidation de la paix après les conflits est contraire à ce que préconisent nombre de conférences internationales, de rapports réalisés à la demande de l'ONU et de travaux de recherche, qui placent tous la prévention des conflits au cœur du mandat des Nations Unies. Aujourd'hui, alors que les technologies de guerre peuvent tuer et mutiler des civils sur une échelle sans précédent, il est déplorable de voir que la capacité actuelle de l'ONU pour éviter les conflits violents est inadaptée, surtout pour ce qui a trait à la collecte et à l'analyse de données d'alerte rapide. La prévention se justifie pleinement sur les plans moral, politique et économique (comme le montre, par exemple, l'expérience de l'ONU en matière de préparation pour faire face aux catastrophes naturelles et réduire leurs conséquences). Les résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité sur la Commission de consolidation de la paix devraient étendre son mandat ; la prévention des conflits devrait être au cœur de l'action de la Commission.

Planifier l'expansion d'une gouvernance démocratique efficace

Depuis la fin de la guerre froide, l'ONU a géré ou engagé, au niveau des pays, 30 opérations de paix fortement axées sur le renforcement des institutions politiques³³. Les plus réussies sont celles qui ont permis à un pays d'instaurer des institutions démocratiques de gouvernance – y compris un système judiciaire indépendant –, de concilier des intérêts nationaux antagoniques et de s'attaquer pacifiquement aux causes premières d'un conflit. Les documents publiés laissent à penser que la plupart des initiatives de consolidation de la paix se concentrent « sur les causes immédiates ou sous-jacentes d'un conflit – et ont tendance à négliger les institutions publiques »³⁴. Planifier l'expansion du pouvoir démocratique dans les sociétés touchées par une guerre est rarement facile et peu coûteux. La Commission de consolidation de la paix, comme elle commence à le montrer dans les cas du Burundi et de la Sierra Leone, peut favoriser ce processus délicat qui mobilise beaucoup de ressources en aidant les acteurs locaux et internationaux à travailler ensemble pour trouver le juste équilibre entre l'instauration, au niveau local, de capacités démocratiques de gouvernance et les impératifs, à court terme, de politique et de sécurité. Sur la base de l'expérience initiale en Afghanistan,

certains mécanismes permettraient de suivre les progrès enregistrés par rapport à des repères concrets de démocratisation et de s'assurer que des comptes soient rendus aux niveaux national et international³⁵.

Lutter contre la corruption

La corruption endémique est probablement ce qui peut entamer le plus la confiance locale et internationale dans les nouvelles autorités démocratiques et leur capacité à offrir des services publics essentiels. La corruption peut compromettre un processus de paix et entraîner le retour d'un conflit³⁶. La Commission de consolidation de la paix est en mesure de prôner la « tolérance zéro à l'égard de la corruption » et d'encourager les comportements honnêtes dans un pays en échange d'un engagement international durable. Les stratégies préconisées par la Commission devraient inclure des évaluations régulières (par exemple, sur la façon dont la corruption est perçue et ses coûts présumés) et insister sur des approches diverses – avec des mesures spécifiques pour favoriser la prévention et la lutte contre les infractions, sensibiliser les gens et lutter contre les causes premières de la corruption.

LES RÉFORMES OPÉRATIONNELLES

L'architecture actuelle du système des Nations Unies pour la consolidation de la paix – en termes de personnel, de ressources financières et de partenariats – ne permet pas une aide suffisante vu la complexité, les coûts, les distances et la durée que représentent aujourd'hui les interventions internationales de consolidation de la paix. Plusieurs changements opérationnels pourraient être envisagés pour améliorer cette situation.

Élargir l'ampleur et les objectifs du Fonds pour la consolidation de la paix

Des ressources financières accrues seraient nécessaires pour permettre à l'ONU de diriger les activités politiques et techniques dans les situations d'après-conflit. Vu les milliards qui sont consacrés chaque année à la consolidation de la paix, limiter le Fonds pour la consolidation de la paix à la somme dérisoire de 250 millions de dollars est une décision malavisée. Les élections présidentielle et législatives de 2004 et 2005 en Afghanistan ont coûté, à elles seules, 318 millions de dollars³⁷. Outre la contribution budgétaire annuelle proposée pour les opérations de consolidation de la paix des Nations Unies, qui pourrait être recommandée par la Commission de consolidation de la paix et autorisée par l'Assemblée générale, un Fonds pour la consolidation de la paix d'*au moins* deux milliards de dollars devrait être rapidement disponible pour toute une série de projets destinés à relancer les activités gouvernementales et à en améliorer les résultats à des moments clés particulièrement sensibles (par exemple, à la suite d'une élection). Le fonds d'affectation spéciale pour la sécurité humaine pourrait être fusionné avec le Fonds pour la consolidation de la paix.

Renforcer les partenariats avec la société civile et les organisations régionales

Les activités de consolidation de la paix ne peuvent être un succès si elles sont conduites par un acteur ou un petit groupe d'acteurs, aussi puissant soit-il sur les plans politique et financier, dès

l'instant où il travaille seul. Il est donc regrettable que la question de la représentation officielle de la société civile à la Commission soit encore contestée à ce stade. Comme le montrent les précédents survenus dans d'autres organismes de l'ONU, par exemple la Commission du développement durable (créée en 1992), les organisations de la société civile devraient pouvoir participer largement sur les questions de fond et suivre les débats de la Commission de consolidation de la paix. Il est très important que les organisations locales de la société civile des pays examinés par la Commission de consolidation de la paix aient régulièrement la possibilité de faire entendre leur voix lors des rencontres officielles consacrées à un pays donné et il faudrait, pour cela, prévoir un soutien financier et logistique du Secrétariat de l'ONU. De la même façon, les organisations régionales devraient pouvoir participer officiellement à toutes les réunions consacrées à un pays donné et, de temps à autre, aux travaux du Comité d'organisation (après en avoir fait la demande officielle au Président de la Commission).

Accroître l'aide pour les opérations sur le terrain

Avec seulement 12 administrateurs et avec les ressources disponibles de l'ONU, le Bureau d'appui à la consolidation de la paix peut à peine répondre aux besoins de secrétariat, de contrôle et d'analyse de la Commission, encore moins assurer le soutien administratif et technique nécessaire pour les opérations sur le terrain. À l'heure actuelle, le Secrétariat de l'ONU n'a pas un département ni une agence qui dispose de ressources suffisantes pour soutenir efficacement les interventions de consolidation de la paix. Le Département des opérations de maintien de la paix a un personnel limité, qui est d'ailleurs plus habitué à la communication politique et aux aspects militaires des opérations de maintien de la paix. Quant au Département des affaires politiques et au Département des affaires économiques et sociales, ils sont déjà beaucoup sollicités et ne peuvent fournir un personnel d'appui qui puisse se consacrer à une opération de consolidation de la paix sur le terrain. Une option serait de transférer certaines opérations du siège du PNUD aux sections concernées du Secrétariat de l'ONU.

Une autre possibilité, plus originale et peut-être plus adaptée, serait de créer un nouveau département pour la consolidation de la paix et la reconstruction. Cet organe permanent et doté des ressources suffisantes assurerait, 24 heures sur 24, un soutien à la Commission de consolidation de la paix et à ses multiples opérations menées simultanément sur le terrain. Cela réduirait considérablement la confusion, les activités faisant double emploi, les mandats contradictoires et le gaspillage de ressources entre les différents acteurs de l'ONU et favoriserait la prise en compte des considérations en matière de prévention des conflits dans l'action de l'ONU. Cette proposition est peut-être trop ambitieuse pour l'instant : la proposition du Secrétaire général Ban Ki-moon de restructurer le Département des opérations de maintien de la paix avec un nouveau département des opérations hors Siège a été approuvée par l'Assemblée générale en mars 2007, mais les propositions font l'objet d'un processus d'examen qui pourrait durer jusqu'en juin 2007. Quoi qu'il en soit, ces propositions n'entraîneraient pas un appui suffisant du Siège de l'ONU pour l'ensemble des activités civiles sur le terrain qu'exige la consolidation de la paix au vingt et unième siècle.

Conclusion

La Commission de consolidation de la paix a beaucoup progressé. Elle a réussi, quasiment du jour au lendemain, à faire de la consolidation de la paix après les conflits une préoccupation politique de la communauté internationale. Elle rend un service précieux en focalisant l'attention sur des pays oubliés qui ne sont plus de « grandes priorités » mais qui doivent, tout de même, parvenir

à une paix durable. Si nous voulons que l'action des Nations Unies soit à la hauteur des difficultés que rencontre aujourd'hui la consolidation de la paix, il n'est pas trop tard pour mobiliser les énergies de la Commission autour des axes que nous venons d'évoquer, en particulier dans le domaine sensible de la prévention des conflits. Enfin, dans le but de développer, au vingt et unième siècle, une organisation internationale capable de faire face à ses détracteurs les plus acharnés (et d'empêcher des « coalitions de bonnes volontés » de la supplanter), des ressources financières et techniques bien plus importantes seront nécessaires pour permettre à l'ONU d'appuyer ses opérations de consolidation de la paix, qui se multiplient et sont toujours plus complexes, et de contrôler leurs résultats.

Notes

1. Il est intéressant de noter qu'en avril 2007, le seul point de suivi mentionné sur le site consacré au Sommet mondial 2005 était la Commission de consolidation de la paix (voir <www.un.org/french/summit2005/documents.html>).
2. Johan Galtung, 1975, *Peace, War and Defence - Essays in Peace Research*, vol. 2, Copenhague, Christian Ejlert, p. 282 à 304.
3. *Agenda pour la paix – Rapport du Secrétaire général*, document des Nations Unies A/47/277-S/24111, 17 juin 1992, disponible en anglais à l'adresse <www.un.org/docs/SG/agpeace.html>, par. 21. Pour un examen complet de la façon dont 24 organismes gouvernementaux et intergouvernementaux conçoivent la consolidation de la paix, voir Michael Barnett, Hunjoon Kim, Madalene O'Donnell et Laura Sitea, 2007, « Peacebuilding: What is in a Name? », *Global Governance*, vol. 13, n° 1, janvier-mars, p. 35 à 58.
4. Michael Doyle et Nicholas Sambanis pensent que la consolidation de la paix favorise les « attitudes et institutions sociales, économiques et politiques qui empêcheront les conflits de dégénérer vers la violence. Dans le fond, la consolidation de la paix est la première ligne de l'action préventive » (Michael W. Doyle et Nicholas Sambanis, 2000, « International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis », *American Political Science Review*, vol. 94, n° 4, p. 779). Charles Call et Susan Cook considèrent la consolidation de la paix comme les « efforts visant à transformer des relations sociales potentiellement violentes en relations pacifiques durables » (C.T. Call et S.E. Cook, 2003, « On Democratisation and Peacebuilding », *Global Governance*, vol. 9, n° 2, p. 240).
5. Marrack Goulding, 2002, *Peacemonger*, Londres, John Murray, p. 14 et 15.
6. V.P. Fortna, 1994, « United Nations Transition Assistance Group in Namibia », dans W.J. Durch (sous la direction de), *The Evolution of UN Peacekeeping*, New York, St Martin's Press, p. 362.
7. Au sujet de l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge, Michael Doyle écrit « Une présence étrangère n'avait pas exercé une compétence administrative officielle aussi importante sur les fonctions civiles d'un pays indépendant depuis la période coloniale et les occupations de l'Allemagne et du Japon par les Alliés après la seconde guerre mondiale ». Michael W. Doyle, 1995, *UN Peacekeeping in Cambodia: UNTAC's Civil Mandate*, Boulder (Colorado), Lynne Rienner, p. 13.
8. Center on International Cooperation, 2006, *Annual Review of Global Peace Operations*, Boulder (Colorado), Lynne Rienner, p. ix.
9. Michael W. Doyle et Nicholas Sambanis, 2006, *Making War and Building Peace: United Nations Peace Operations*, Princeton, Princeton University Press, p. 344.
10. *Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies*, ou rapport Brahimi, reproduit dans le document des Nations Unies A/55/305-S/2000/809, 21 août 2000.
11. Outre l'action menée par la Commission de consolidation de la paix, des efforts sont engagés dans le cadre de la préparation des missions intégrées pour améliorer la coordination au sein de l'ONU pour les opérations de paix. Voir Département des opérations de maintien de la paix, *Integrated Mission Planning Process*, 2004 Heads of Mission Conference, document DPKO/HMC/2004/12, 23 janvier 2004.
12. Voir, par exemple, Human Security Centre, 2005, *Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century*, Oxford, Oxford University Press. Selon une étude de RAND portant sur huit opérations récentes de consolidation de la paix des Nations Unies, la baisse du nombre de morts dans les conflits armés – qui est passé d'une moyenne de plus de 200 000 par année dans les années 90 à 27 000 en 2003 – s'explique, en partie, par l'efficacité des missions de consolidation de la paix de l'ONU. James Dobbins et al., 2005, *The UN's Role in Nation-Building: From the Congo to Iraq*, Santa Monica (Californie), RAND Corporation, p. xxxvi.
13. « Au cours des dix dernières années, l'ONU a connu plusieurs échecs face [au défi de préserver les générations futures du fléau de la guerre], et elle n'est guère en mesure de faire mieux aujourd'hui » selon le rapport Brahimi, op. cit., Résumé.

14. Call et Cook, op. cit., p. 233 et 234.
15. Roland Paris, 2004, *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 151.
16. Comme le fit remarquer David Harland, alors chef de la Section des pratiques optimales du Département des opérations de maintien de la paix : « Le Conseil de sécurité de l'ONU aurait dû mieux jouer son rôle en mobilisant tous les acteurs concernés par la consolidation de la paix. Il aurait pu organiser de vraies discussions avec, entre autres, la Banque mondiale et le FMI ». Entretien avec l'auteur, le 28 juin 2005.
17. Entretien avec l'auteur, le 28 juin 2005.
18. Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, 2004, *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*, Nations Unies.
19. Le rapport intitulé *Dans une liberté plus grande* ne mentionne pas les deux objectifs précisés par le Groupe de personnalités de haut niveau ; comme nous le verrons plus loin dans cet article, le débat s'éloignait déjà de l'idée d'un rôle de prévention des conflits pour la Commission de consolidation de la paix (*Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous – Rapport du Secrétaire général*, document des Nations Unies A/59/2005, 24 mars 2005).
20. Document final du Sommet mondial de 2005, résolution 60/1 du 16 septembre 2005, document des Nations Unies A/RES/60/1, 24 octobre 2005, par. 97.
21. Selon le premier alinéa de l'article 12 de la Charte des Nations Unies : « Tant que le Conseil de sécurité remplit, à l'égard d'un différend ou d'une situation quelconque, les fonctions qui lui sont attribuées par la présente Charte, l'Assemblée générale ne doit faire aucune recommandation sur ce différend ou cette situation, à moins que le Conseil de sécurité ne le lui demande ».
22. Résolution 60/180 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 20 décembre 2005, document des Nations Unies A/RES/60/180, 30 décembre 2005 ; résolution 1645 (2005) du Conseil de sécurité, document S/RES/1645(2005), 20 décembre 2005.
23. « Un petit bureau d'appui fut choisi [...] pour éviter une répétition de mêmes activités et favoriser la coordination, les activités normatives et le contrôle de la qualité » explique l'ancienne Vice-Secrétaire générale Louise Fréchette (entretien avec l'auteur, le 26 juillet 2006).
24. « UN Grants Sierra Leone \$35 million to Help It Build Up Institutions for Peace », *UN News Service*, 1^{er} mars 2007.
25. Voir, par exemple, Security Council Report, *Special Research Report: Peacebuilding Commission*, 23 juin 2006 ; Security Council Report, *Update Report No. 5: Peacebuilding Commission*, 25 janvier 2007, à l'adresse <www.securitycouncilreport.org>.
26. La Commission devrait pouvoir examiner jusqu'à quatre ou cinq cas par an. La Commission pourrait décider de s'intéresser à la Guinée-Bissau, à Haïti, au Libéria, à la République démocratique du Congo et au Timor-Leste.
27. *Commission de consolidation de la paix, Résumé de la réunion consacrée au Burundi, tenue le 13 octobre 2006, établi par le Président*, à l'adresse <www.un.org/french/peace/peacebuilding/PDF/bur061013.pdf>.
28. *Commission de consolidation de la paix, Résumé de la réunion consacrée à la Sierra Leone, tenue le 12 octobre 2006, établi par le Président*, à l'adresse <www.un.org/french/peace/peacebuilding/PDF/sl061012.pdf>.
29. Discours du Secrétaire général lors du sommet de l'Union africaine, Addis-Abeba, 29 janvier 2007. Même si ces fonds sont disponibles pour le Burundi, ceux destinés à la Sierra Leone ne seront affectés que lorsque le processus d'examen pour son plan de priorité sera achevé.
30. Assemblée générale des Nations Unies, soixante et unième session, 87^e séance plénière, document A/61/PV.87, 6 février 2007, p. 9.
31. Assemblée générale des Nations Unies, soixante et unième session, 86^e séance plénière, document des Nations Unies A/61/PV.86, 6 février 2007, p. 9 et 7.
32. Boutros Boutros-Ghali définissait la diplomatie préventive comme l'action ayant « pour objet d'éviter que des différends ne surgissent entre les parties, d'empêcher qu'un différend existant ne se transforme en conflit ouvert et, si un conflit éclate, de faire en sorte qu'il s'étende le moins possible ». (*Agenda pour la paix, Rapport du Secrétaire général*, document des Nations Unies A/47/277-S/24111, 17 juin 1992, par. 20). En se fondant sur cette définition, Kofi Annan s'appuie sur la Charte pour « préconiser une approche globale et à long terme de la prévention des conflits fondée sur une conception élargie de la paix et de la sécurité ». (*Prévention des conflits armés – Rapport du Secrétaire général*, document des Nations Unies A/55/985-S/2001/574, 7 juin 2001, par. 20).
33. Ces missions des Nations Unies concernent : l'Afghanistan (MANUA, depuis 2002), l'Angola (UNAVEM II, III, et MONUA 1991-1999), la Bosnie-Herzégovine (MINUBH 1995-2002), le Burundi (ONUB, depuis 2004), le Cambodge (APRONUC, 1992-1993), la Côte d'Ivoire (ONUCI, depuis 2004), la Croatie (ATNUSO, 1995-1998), El Salvador (ONUSAL, 1991-1995), le Guatemala (MINUGUA, 1997), la Guinée-Bissau (BANUGBIS, depuis 1999), Haïti (MINUHA, MANUH, MITNUH, 1993-1997, MINUSTAH, depuis 2004), l'Iraq (MANUI, depuis 2003), le Kosovo (MINUK, depuis 1999), le Libéria (MONUL, 1993-1997, MINUL, depuis 2003), le Moyen-Orient (UNSCO, depuis 1999), le Mozambique (ONUMOZ, 1992-1994), la Namibie (GANUPT, 1989-1990), le Népal (MINUNEP, depuis 2007), le Nicaragua (ONUCA et ONUVEN, 1989-1992), la Papouasie-Nouvelle-Guinée (MONUB, 1998-2004), la République centrafricaine (MINURCA, BONUCA, depuis 1998), la République démocratique du Congo (MONUC,

depuis 1999), le Rwanda (MINUAR, 1993-1996), la Sierra Leone (MINUSIL, 1999-2005), la Somalie (ONUSOM II puis UNPOS, depuis 1993), le Soudan (MINUS, depuis 2005), le Tadjikistan (UNTOP, depuis 2000) et le Timor-Leste (ATNUTO, MANUTO, MINUT, depuis 1999). Seules les opérations de paix prévoyant le renforcement des institutions politiques figurent dans cette liste. Les missions qui se sont succédées sans interruption sont considérées comme une mission continue.

34. Michael Barnett *et al.*, *op. cit.*, p. 36.
35. Utilisés aujourd'hui en Afghanistan, en Haïti, en Iraq, au Soudan et au Timor-Leste, de tels mécanismes fixent, dans le temps, des repères concrets dont les donateurs et le pays hôte sont convenus sur toute une série de questions liées à la consolidation de la paix et au relèvement.
36. Voir, par exemple, Alix J. Boucher, William J. Durch, Margaret Midyette, Sarah Rose, et Jason Terry, 2007, *Mapping and Fighting Corruption in War-Torn States*, report no. 61, Washington, Henry L. Stimson Center, à l'adresse <www.stimson.org/fopo/pdf/Mapping_and_Fighting_Corruption_in_War-Torn_States.pdf> ; Daniel Large (sous la direction de), 2003, *Corruption in Post-War Reconstruction: Confronting the Vicious Circle*, Baabda, The Lebanese Transparency Association, TIRI et le PNUD.
37. « Q&A: Afghan Election Guide », *BBC News*, 3 octobre 2005, à l'adresse <news.bbc.co.uk/1/hi/world/south_asia/4251580.stm> et des calculs basés sur les données financières réunies par l'Organe mixte d'administration des élections en Afghanistan, à l'adresse <www.jemb.org>.

La Commission de consolidation de la paix et l'engagement de la société civile

Renske HEEMSKERK

Proposée pour la première fois dans le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*¹, la création d'une commission de consolidation de la paix dans le système des Nations Unies, fut menée à bien par le Secrétaire général dans le cadre du programme de réformes de l'ONU et saluée comme l'un des rares succès du Sommet mondial de septembre 2005. En décembre 2005, l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité adoptèrent de concert des résolutions créant la Commission de consolidation de la paix².

Ces résolutions définissent les principaux objectifs de la Commission de consolidation de la paix :

- proposer des stratégies intégrées aux fins de la consolidation de la paix et du relèvement après les conflits ;
- aider à assurer un financement prévisible pour les premières activités de relèvement et un investissement financier soutenu pour le moyen et long terme ;
- prolonger la période de mobilisation de la communauté internationale pour le relèvement au lendemain d'un conflit ;
- et définir les pratiques optimales sur des questions qui nécessitent une intense collaboration entre les acteurs politiques, militaires, humanitaires et du développement.

La Commission de consolidation de la paix est saluée comme le premier organe intergouvernemental cherchant à s'engager à long terme dans des activités visant à promouvoir la paix durable dans des pays sortant d'un conflit. Elle doit combler une insuffisance du système des Nations Unies et devenir, au sein de l'Organisation, le point de contact sur les questions liées à la paix.

La Commission va combler une lacune mais ne sera pas isolée. Les pays qui sortent d'un conflit ont déjà, à des degrés divers, des stratégies de direction et des points de référence, des systèmes de coordination et de mobilisation des ressources ; la Commission devra trouver sa place parmi ces différents accords. Au lieu d'ajouter un niveau de complexité, la Commission doit préciser quelle est sa « valeur ajoutée ».

Un élément évident est la nécessité de « stratégies intégrées » de consolidation de la paix – des stratégies fondées sur de réels partenariats entre les acteurs nationaux et internationaux. La Commission de consolidation de la paix guidera l'élaboration de stratégies de grande qualité en partenariat avec les gouvernements nationaux et les experts sur le terrain, et favorisera leur mise en œuvre en

Renske Heemskerk est *Program Coordinator Interaction and Advocacy* au Centre européen pour la prévention des conflits qui est le Secrétariat international du Partenariat mondial pour la prévention des conflits armés (GPPAC).

mobilisant une coalition d'intérêts internationaux dans le pays touché. La Commission aura un rôle global de coordination et devra veiller à ce que tous les acteurs respectent le même cadre stratégique et suivent un plan réaliste de mise en œuvre. Un plan qui englobe les objectifs de politique, de sécurité et de développement et définisse des repères évidents de transition afin de combler le manque de mesures entre les actions de secours et celles de développement.

Une paix durable et à long terme nécessite une « culture de la prévention » et une « culture de la paix » venant à la fois d'en haut et de la population. Elle implique aussi un État se souciant de ses citoyens et capable de protéger et subvenir aux besoins de sa population. Par conséquent, une paix durable n'est possible que si *tous* les acteurs de la consolidation de la paix – les Nations Unies, les organisations régionales, les gouvernements et la société civile – sont impliqués³. La société civile joue un rôle essentiel ; en s'engageant dans les activités de consolidation de la paix, des tranches importantes de la société permettront les changements durables nécessaires en profondeur pour permettre une paix durable⁴.

L'importance de l'engagement de la société civile

Le rôle des organisations de la société civile dans les débats mondiaux s'est considérablement accru au cours des dernières décennies. Dans les domaines des droits de l'homme, du développement et de l'environnement, des groupes de pression ont réussi à influencer l'ordre du jour de plusieurs conférences importantes de l'Organisation des Nations Unies. La coopération entre les gouvernements, la société civile et les Nations Unies a permis la conclusion du Traité d'interdiction des mines, ouvert à la signature en 1997, et la création de la Cour pénale internationale, en 1998.

L'ONU a reconnu l'importance d'un engagement constructif et stratégique avec la société civile pour mener à bien sa mission. L'ancien Secrétaire général Kofi Annan a déclaré au Conseil de sécurité, le 22 juin 2004, « Le partenariat avec la société civile n'est pas une fin en soi ; il n'est pas non plus une panacée, mais il est indispensable si nous voulons tenir les promesses que nous avons faites dans nos accords de paix et avoir des sociétés pacifiques et des États viables. Le partenariat entre l'Organisation des Nations Unies et la société civile n'est donc pas un choix, c'est une nécessité »⁵.

Alors que les conflits évoluaient vers plus de violence intra-étatique et que le nombre des victimes civiles atteignait des niveaux sans précédent, les organisations de la société civile se sont trouvées dans une position unique pour la consolidation de la paix. Leurs rôles varient – d'activités de secours à celles de développement, en passant par le règlement des conflits locaux, la sensibilisation, l'engagement civique et l'accompagnement non violent – tout comme leurs relations avec les Nations Unies. Il n'existe pas de modèle unique concernant la participation de la société civile dans les différents départements, organismes et fonds des Nations Unies ; chacun a ses procédures. Les organisations non gouvernementales (ONG) peuvent demander leur accréditation auprès du Département de l'information ou du Conseil économique et social, mais ces accréditations ne donnent pas accès à tous les organismes de l'ONU, et notamment pas à la Commission de consolidation de la paix.

Les rapports entre la société civile et l'ONU restent un sujet sensible lorsque de nouvelles institutions sont créées et que s'élaborent leurs règles de procédures. Dès le départ, la société civile s'est mobilisée et a fait pression pour que figure dans les résolutions instaurant la Commission de consolidation de la paix un passage évoquant l'interaction avec la société civile. La conférence mondiale « From Reaction to Prevention: Civil Society Forging Partnerships to Prevent Violent Conflict and Build Peace » (organisée par le Partenariat mondial pour la prévention des conflits armés (GPPAC) en partenariat avec le Département des affaires politiques) au siège de l'ONU, en juillet 2005, fut l'occasion pour les organisations de la société civile d'une interaction avec les gouvernements

et les Nations Unies sur les questions de prévention et de consolidation de la paix. Parallèlement à l'organisation de la conférence, le Partenariat mondial pour la prévention des conflits armés s'engageait dans un dialogue avec le groupe informel de pays partageant les mêmes opinions sur la prévention des conflits (co-présidé par l'Allemagne et la Suisse). Ce groupe a pour objectif principal de faire de la prévention des conflits une priorité centrale de la réforme des Nations Unies, d'instaurer un dialogue entre les États Membres, la société civile et le Partenariat mondial pour la prévention des conflits armés, et de défendre les priorités en matière de prévention des conflits et de sécurité humaine par un suivi systématique des réformes, s'agissant notamment de la Commission de consolidation de la paix et du Fonds pour la consolidation de la paix⁶. Après des discussions de travail et des consultations au niveau des ambassadeurs, et avec l'avis du Partenariat mondial pour la prévention des conflits armés, le Groupe a préparé un document incluant un texte sur les questions de prévention et de consolidation de la paix pour les débats sur le document final du Sommet mondial. Ce document, signé par 32 ambassadeurs, fut remis au Président de la cinquante-neuvième session de l'Assemblée générale, M. Jean Ping. Grâce à ces efforts et aux suggestions d'autres acteurs de la société civile, la société civile est évoquée dans les résolutions instaurant la Commission de consolidation de la paix.

Ces résolutions encouragent « la Commission à tenir des consultations avec la société civile, les organisations non gouvernementales, notamment les organisations féminines, et les entités du secteur privé qui participent aux activités de consolidation de la paix, selon qu'il conviendra »⁷. La Commission négocie pourtant encore les modalités de la participation de la société civile. Certains États Membres souhaitent des relations originales avec la société civile, mais d'autres considèrent la Commission comme un organe intergouvernemental dont les discussions informelles ne peuvent être ouvertes aux acteurs de la société civile. Jusqu'à présent, la participation est décidée au cas par cas, aucune procédure officielle n'a été créée.

Une stratégie efficace et durable dans le domaine de la consolidation de la paix ne peut qu'être le résultat d'un dialogue entre tous les acteurs concernés plutôt qu'une décision prise par les gouvernements seuls. Si la société civile n'est pas impliquée dans l'élaboration des stratégies pour une paix durable, les gens touchés par le conflit ne sont pas directement intéressés et considèrent que ce processus leur est imposé de l'extérieur. Il est impératif que les stratégies de consolidation de la paix soient définies localement et soutenues internationalement⁸ ; la société civile devrait, par conséquent, participer à toutes les étapes du processus. La société civile a un rôle déterminant à jouer dans les domaines suivants.

Une stratégie efficace et durable dans le domaine de la consolidation de la paix ne peut qu'être le résultat d'un dialogue entre tous les acteurs concernés.

- L'intérêt et la participation au niveau local. L'intérêt direct de la population locale dans le processus de consolidation de la paix et sa participation dans le développement et l'exécution des stratégies de reconstruction sont des facteurs de succès essentiels pour la consolidation de la paix. Les organisations de la société civile occupent une position unique pour mobiliser les gens dans des activités de consolidation de la paix et pourraient représenter ce qu'il reste des réseaux sociaux après les conflits.
- Instaurer un lien entre la Commission de consolidation de la paix et les populations locales. Les organisations de la société civile sont des sources importantes de connaissances et de compétences locales dans différents secteurs liés à la reconstruction des sociétés après les conflits (comme le désarmement, la démobilisation et la réintégration, la justice et la réconciliation sociale). Elles peuvent servir d'intermédiaires entre la Commission de consolidation de la paix et la population locale, aidant la Commission à définir les priorités locales et transmettant aux citoyens des informations sur la stratégie coordonnée de consolidation de la paix.

- Proposer des biens et des services. Des organisations de la société civile travaillent déjà souvent sur le terrain dans les zones qui sortent d'un conflit, fournissant de l'aide humanitaire et coordonnant des activités essentielles, et notamment les mécanismes de justice. Ce travail peut être adapté pour soutenir les stratégies de la Commission de consolidation de la paix⁹.

La collaboration entre la Commission de consolidation de la paix et la société civile devrait être responsable, flexible et ouverte à tous. La mise en place de mécanismes permettant la transparence, la participation, l'évaluation, le partage d'informations, le dépôt de plaintes et l'obtention de réparations, garantit que la Commission de consolidation de la paix doit rendre des comptes à ceux qui sont le plus concernés. Si elle veut pouvoir répondre aux besoins qui apparaissent à mesure qu'elle évolue et que changent les circonstances des pays dans lesquels elle travaille, la Commission doit être flexible. Une certaine souplesse favoriserait aussi un engagement efficace de la société civile en permettant, par exemple, aux représentants locaux de la société civile de participer aux réunions de la Commission même s'ils n'ont pas reçu l'accréditation du Conseil économique et social ou du Département de l'information. C'est en optant pour une attitude ouverte, englobant des organisations de la société civile de tous niveaux et de tous horizons (géographiques et thématiques), que la Commission pourra mettre à profit un vaste ensemble d'expériences et de connaissances. La Commission pourra ainsi assurer un soutien plus durable : au niveau régional, les organisations de la société civile peuvent faciliter l'organisation de groupes nationaux de la société civile, prônant leur engagement dans les processus de la Commission et instaurant des liens avec le Bureau d'appui à la consolidation de la paix (le bureau qui soutient l'action de la Commission) ; les responsables nationaux de la société civile peuvent mobiliser la population autour de la consolidation de la paix. En s'engageant très vite avec la société civile au niveau international, le Comité d'organisation de la Commission de consolidation de la paix peut définir des méthodes de travail et des normes pour que l'engagement des organisations de la société civile à tous les niveaux profite au maximum à la Commission.

Coordonner l'engagement de la société civile avec la Commission de consolidation de la paix

Le Partenariat mondial pour la prévention des conflits armés est un réseau international d'organisations de la société civile engagées dans la prévention des conflits et la consolidation de la paix¹⁰.

Son Secrétariat international a pour tâche principale de faire le lien entre les évolutions et préoccupations régionales (mais aussi nationales et locales) et les priorités de la communauté internationale. Pour la Commission de consolidation de la paix, le Secrétariat international sert d'intermédiaire entre New York et les partenaires régionaux et nationaux du Partenariat mondial pour la prévention des conflits armés – expliquant aux partenaires du Partenariat mondial les évolutions de la Commission et informant les membres de la Commission et le personnel du Bureau d'appui à la consolidation de la paix des activités pertinentes de la société civile dans les pays qui préoccupent la Commission. À New York, le Partenariat mondial pour la prévention des conflits armés travaille en étroite collaboration avec le World Federalist Movement-Institute for Global Policy (WFM-IGP) pour suivre les rencontres de la Commission. Grâce à la pression exercée avec le WFM-IGP, des représentants de la société civile au Burundi et en Sierra Leone (les deux pays qui étaient, en avril 2007, à l'ordre du jour de la Commission de consolidation de la paix) ont participé aux deux séries de réunions de la Commission axées sur ces pays.

À Genève, plusieurs organisations, y compris la société civile et des organismes des Nations Unies, sont en train de définir la valeur ajoutée potentielle de la « Genève internationale » pour les travaux de la Commission¹¹. Le Secrétariat international du Partenariat mondial pour la prévention

des conflits armés souhaite lier ces rencontres et travaux de recherche aux activités de la société civile qui se déroulent à New York et dans les pays, pour que tous les acteurs puissent travailler ensemble.

Le Partenariat mondial a favorisé les relations horizontales et verticales ; un certain nombre d'acteurs de la société civile et de la Commission de consolidation de la paix sont déjà engagés dans un dialogue permanent. Une mobilisation des organisations de la société civile au Burundi et en Sierra Leone, et des visites régulières aux fonctionnaires de l'ONU et aux États Membres de l'ONU dans leurs missions permanentes à New York ont conduit à une certaine ouverture qui permet aux différents acteurs d'échanger des informations et des connaissances. Cela favorise l'instauration d'un climat de confiance et d'ouverture entre les gouvernements et les acteurs de la société civile, ce qui conduira peut-être à des modalités pour la participation de la société civile dans les travaux de la Commission de consolidation de la paix.

Les consultations avec la société civile au plan national au Burundi et en Sierra Leone

La participation de la société civile à toutes les étapes du processus de consolidation de la paix au Burundi et en Sierra Leone est un gage d'intérêt, d'efficacité et de transparence. Les activités de la Commission et des gouvernements seront ainsi en harmonie avec les activités de consolidation de la paix déjà en cours. Pour garantir l'engagement de la société civile, le Partenariat mondial pour la prévention des conflits armés facilite les consultations sur la Commission de consolidation de la paix. Grâce à ces consultations locales et régionales, la société civile découvre les activités de la Commission ; les organisations de la société civile peuvent alors faire, en temps utile, des recommandations pertinentes à la Commission. Des consultations ont actuellement lieu au Burundi et en Sierra Leone. C'est d'ailleurs au cours de ces discussions qu'il fut demandé aux représentants locaux de la société civile de faire des recommandations à la Commission de consolidation de la paix lors de ses réunions d'octobre et décembre 2006 consacrées à ces pays. Les représentants eurent la possibilité de s'adresser officiellement à la Commission, lors de réunions officielles, et de manière informelle, lors de séances organisées avant ces réunions. La Commission a ainsi entendu quelles étaient les priorités de la société civile en termes de consolidation de la paix ; des contacts ont été établis entre la société civile locale, le gouvernement et les équipes de consolidation de la paix des Nations Unies ; et la société civile a bénéficié d'un compte rendu direct de ces réunions et des décisions prises par la Commission.

La participation de la société civile à toutes les étapes du processus de consolidation de la paix au Burundi et en Sierra Leone est un gage d'intérêt, d'efficacité et de transparence.

LA SIERRA LEONE

Depuis l'indépendance de la Sierra Leone, les organisations de la société civile ont joué un rôle déterminant pour garantir la démocratie, la participation populaire et une bonne gestion des affaires publiques. Pourtant, en raison d'infiltrations politiques et d'infrastructures institutionnelles faibles, la coopération de la société civile s'est désintégréée en 2003. Afin d'accroître leur influence sur les activités de consolidation de la paix et l'attention qui leur est accordée dans ce domaine, plusieurs organisations de la société civile ont constitué des organismes de coordination, comme Network on Collaborative Peacebuilding NCP-SL, Partners in Conflict Transformation et National Forum for Human Rights. Aujourd'hui, les organisations de la société civile travaillent sur différents programmes de développement des capacités des communautés, s'agissant par exemple de transformation et de gestion des conflits ou d'éducation pour la paix¹².

Les 19 et 20 juillet 2006, West Africa Network for Peacebuilding (WANEP, qui gouverne le processus du Partenariat mondial pour la prévention des conflits armés en Afrique de l'Ouest) en partenariat avec son réseau national, NCP-SL, a organisé une consultation de la société civile en Sierra Leone qui a réuni une trentaine de participants d'organisations de la société civile engagées sur différents sujets dans le pays, ainsi que des représentants d'administrations publiques, de la Commission Vérité et Réconciliation, du Tribunal spécial pour la Sierra Leone et du Bureau intégré des Nations Unies en Sierra Leone.

Pendant la rencontre, les participants ont identifié les lacunes des initiatives actuelles de consolidation de la paix, comme l'application irrégulière des recommandations de la Commission Vérité et Réconciliation, le manque de mécanismes efficaces de surveillance et d'évaluation, et le manque de ressources pour un fonctionnement efficace des institutions publiques. Ils ont également noté des problèmes dans les rapports entre le gouvernement et la société civile, caractérisés, par le passé, par une interaction et une communication insuffisantes : les organisations de la société civile estiment que le gouvernement ne les consulte pas dans les processus politiques, alors que le gouvernement pense qu'il le fait. Le programme intitulé « Enhancing Interaction and Interface Between Civil Society and the State to Improve Poor People's Lives » est une première initiative mise en place pour améliorer ces relations¹³.

Les participants ont souligné que la consolidation de la paix en Sierra Leone ne sera efficace que dans le cadre d'une approche globale et avec une réorientation des ressources. Ils ont identifié huit priorités, qui vont dans le sens des quatre domaines prioritaires du gouvernement de la Sierra Leone présentés lors de la réunion que la Commission a consacré à ce pays en octobre 2006 (l'emploi et la responsabilisation des jeunes, la justice et le développement du secteur de la sécurité, le développement du processus démocratique et le renforcement des capacités institutionnelles). Les autres domaines prioritaires recensés par la société civile étaient le renforcement d'une collaboration efficace entre les gouvernements et la société civile dans le bassin du fleuve Mano, l'intégration du souci de l'égalité des sexes dans la consolidation de la paix, la création d'une unité de recherche et de ressources pour développer les capacités de recherches et d'analyse, et la création de mécanismes de surveillance et d'évaluation.

Après la réunion sur ce pays organisée par la Commission en octobre, les membres du groupe de travail de la société civile (qui avaient été élus lors de la consultation de la société civile) organisèrent des rencontres avec les groupes concernés, ainsi qu'avec le gouvernement et les fonctionnaires de l'ONU. Une relation semble s'instaurer entre la société civile et le gouvernement de Sierra Leone alors qu'ils tentent de définir les prochaines étapes de l'action de la Commission dans le pays. Suite aux efforts du Partenariat mondial pour la prévention des conflits armés, de WFM-IGP et de membres de la Commission partageant les mêmes opinions, un représentant de la consultation de la société civile dans le pays participa à la réunion de décembre. Une réunion de suivi, organisée par la société civile en Sierra Leone, avec des présentations du gouvernement et de l'ONU, eut lieu le 19 janvier 2007. Lors de cette rencontre, il fut décidé que NCP-SL et Mano River Women's Peace Network seraient les représentants de la société civile dans le comité mixte, ONU-gouvernement, de consolidation de la paix (dans lequel la société civile a un statut d'observateur).

La prochaine réunion officielle consacrée à la Sierra Leone doit avoir lieu à New York, à la mi-2007. La prochaine phase des travaux de la Commission pour la Sierra Leone sera l'élaboration d'une stratégie intégrée de consolidation de la paix avec des points de référence et des indices clairs qui permettront d'évaluer les progrès réalisés. La Commission se réunira régulièrement entre deux rencontres officielles consacrées au pays pour des discussions thématiques informelles sur le pays. Le Bureau d'appui à la consolidation de la paix facilitera l'échange régulier d'informations avec les acteurs concernés dans le pays, y compris la société civile. Un petit groupe de membres de la

Commission de consolidation de la paix s'est rendu en Sierra Leone et des réunions pourraient être organisées sur les enseignements tirés.

LE BURUNDI

Le Forum pour le renforcement de la société civile, en collaboration avec le Partenariat mondial pour la prévention des conflits armés et Search for Common Ground, a organisé le 2 octobre 2006, à Bujumbura, une réunion de consultation qui a réuni 35 participants d'organisations nationales et internationales de la société civile. Ils ont examiné les priorités stratégiques de la consolidation de la paix et les engagements de la société civile pour appliquer ces priorités. Un représentant ayant participé à cette consultation a présenté ces priorités lors de la réunion que la Commission a consacré, en octobre, au pays. Ces priorités étaient la mise en place de mécanismes transitoires de justice, adaptés au contexte burundais et soumis à une vaste consultation populaire ; le renforcement des capacités institutionnelles de gouvernance démocratique pour les membres du parlement, le gouvernement, les chefs de partis politiques, les conseils communaux et de villages, l'armée, la police, ainsi que les responsables des organisations de la société civile ; la création d'un mécanisme de coordination et de planification entre tous les acteurs afin de définir, de manière participative, des projets et activités qui répondent aux besoins réels de la population ; la promotion et la protection des droits de l'homme ; et la promotion d'une gestion saine des biens publics grâce notamment à l'installation d'un observatoire national indépendant sur la corruption et les détournements de fonds¹⁴. Les priorités du gouvernement, définies après la réunion d'octobre de la Commission, sont similaires et comprennent la promotion d'une bonne gestion des affaires publiques, le renforcement de la règle de droit et du secteur de la sécurité, ainsi que le relèvement de la communauté – mais elles ne couvrent pas tout les éléments retenus pas la société civile comme la promotion et la protection des droits de l'homme et la promotion d'un dialogue politique et social permanent entre tous les acteurs.

Un comité directeur de la société civile, élu lors de la rencontre à Bujumbura, s'est retrouvé après la réunion d'octobre de la Commission de consolidation de la paix pour discuter des résultats et des prochaines étapes. Il fut décidé d'organiser, les 23 et 24 novembre 2006, une autre réunion de consultation au niveau national. Elle a réuni 83 participants de 68 organisations de la société civile. Cette rencontre, axée sur les domaines prioritaires définis par le gouvernement, a tenté de voir comment la société civile pouvait s'engager efficacement pour ces objectifs. Les participants ont produit un plan d'action et espèrent des résultats dans chacun des domaines jugés prioritaires. Grâce à la pression exercée par le Partenariat mondial pour la prévention des conflits armés, WFM-IGP et d'autres membres de la Commission de consolidation de la paix, la société civile fut conviée à la réunion que la Commission a consacré à ce pays en décembre 2006.

Comme pour la Sierra Leone, un comité mixte a été établi au Burundi par le gouvernement et les Nations Unies pour s'occuper de l'action de la Commission de consolidation de la paix, et la société civile a été invitée comme observateur. À la fin du mois de janvier 2007, 90 représentants de la société civile se sont réunis pour créer un comité de huit membres chargé de suivre le processus de la Commission. Le président de ce comité, Biraturaba (le point de contact national du Partenariat mondial pour la prévention des conflits armés), sera également l'observateur dans le comité mixte du gouvernement et des Nations Unies.

La Commission doit maintenant créer une stratégie intégrée de consolidation de la paix. Le comité de la société civile mis en place pour suivre le processus de la Commission doit voir comment les organisations de la société civile peuvent contribuer à cette stratégie. Plusieurs réunions du comité mixte de la Commission sont prévues ainsi qu'une table ronde réunissant des donateurs afin de

mobiliser des ressources pour les activités de consolidation de la paix. La prochaine réunion officielle consacrée au Burundi doit avoir lieu à New York à la mi-2007.

Au Burundi, la relation entre la société civile et le gouvernement est difficile. Le gouvernement burundais n'a pas pris contact avec la société civile lorsqu'il préparait les réunions que la Commission organisait à New York sur ce pays. La société civile a néanmoins organisé ses propres réunions et invité le gouvernement et les fonctionnaires de l'ONU ; mais ces invitations furent toutes rejetées. Des possibilités d'ouverture entre le gouvernement et la société civile apparaissent toutefois peu à peu. Un signe encourageant est le vote du gouvernement burundais qui a décidé d'inviter les représentants de la société civile aux réunions organisées par la Commission de consolidation de la paix sur le pays. Il est à souhaiter que la société civile sera impliquée dans l'élaboration de la stratégie intégrée de consolidation de la paix comme un collaborateur essentiel et non pas simplement comme partenaire potentiel.

Consolider la paix avec la société civile

La création de la Commission de consolidation de la paix revenait à admettre une lacune majeure du système des Nations Unies : il n'existait pas de département majeur voué à la promotion de la paix alors que les Nations Unies se sont engagées « à préserver les générations futures du fléau de la guerre »¹⁵. Les premiers succès renforceront les possibilités d'expansion des travaux de la Commission et de fonds supplémentaires essentiels. Il est donc de la plus haute importance que chacun des acteurs – les organisations internationales, les gouvernements, les bailleurs de fonds et la société civile – tire parti des forces des autres.

Vu la multitude d'acteurs nationaux et internationaux qui doivent coopérer pour faire triompher la paix, un processus de consultation, ouvert à tous et organisé à long terme, est essentiel, et la création d'une Commission de consolidation de la paix est une occasion parfaite pour engager ce type de processus. La Commission peut rassembler tous les acteurs concernés et stimuler le dialogue et la coopération. En définissant une stratégie intégrée de consolidation de la paix en se fondant sur les suggestions des différents acteurs, la Commission peut garantir que tous ceux qui s'impliquent dans des activités de consolidation de la paix ont les mêmes objectifs. Cet engagement ne fera qu'accroître la mobilisation au niveau national et, ce qui est plus important encore, la paix durable. Au lieu d'organiser des rencontres ponctuelles, la Commission a tout intérêt à commencer ses travaux avec un calendrier précis et à ouvrir ses réunions à tous pour instaurer un réel processus de consolidation de la paix. Les organisations de la société civile sont trop souvent incapables de participer pleinement aux processus actuels de consolidation de la paix ; la Commission est en mesure d'impliquer la société civile et pourra ainsi renforcer par différents biais le processus de consolidation de la paix¹⁶.

ÉTABLIR DES PARTENARIATS EFFICACES

La Commission de consolidation de la paix est bien placée pour promouvoir de réels partenariats entre les gouvernements, les organisations de la société civile, les organisations intergouvernementales et les donateurs. Elle pourrait constituer une tribune commune pour tous ceux qui sont impliqués dans la consolidation de la paix, leur permettant de partager leurs expériences. Des discussions sur des pays précis ou des thèmes plus généraux pourraient avoir lieu sur le terrain, au siège de l'ONU ou à Genève. La Commission ne doit pas forcément organiser ces rencontres ; elle pourrait plutôt encourager et promouvoir de telles initiatives. Les comités mixtes mis en place au Burundi et en Sierra

Leone pourraient prendre l'initiative d'organiser, dans chacun de ces pays et sur le long terme, un processus de consultation, ouvert à tous, qui impliquerait la société civile, garantirait la transparence et permettrait d'éviter les activités redondantes.

FAVORISER TRÈS TÔT L'ENGAGEMENT AU NIVEAU LOCAL

Pour que la population se sente concernée par le processus de consolidation de la paix, il est essentiel d'intéresser très tôt la société civile des pays concernés. L'on peut ainsi favoriser l'intérêt pour la stratégie de consolidation de la paix ; instaurer la confiance dans les travaux de la Commission, de l'équipe de pays des Nations Unies et du gouvernement national ; tirer parti des initiatives de consolidation de la paix ; et permettre une meilleure gouvernance en mettant la société civile en relation avec les autorités gouvernementales locales et nationales.

Cet engagement serait possible grâce à un soutien des processus organisés sur place avec la société civile par le Partenariat mondial pour la prévention des conflits armés. Il faudrait pour cela encourager l'interaction entre la société civile, les gouvernements nationaux et les fonctionnaires de l'ONU dans les pays (en participant notamment à des consultations avec la société civile et en rencontrant régulièrement les représentants de ces consultations) et proposer un soutien financier. La Commission pourrait aussi favoriser cela en s'assurant que ses documents et rapports soient disponibles pour la société civile dans les langues locales. La Commission doit absolument continuer à inviter les représentants des processus de la société civile locale à participer à ses réunions sur les différents pays (mais les représentants doivent être désignés au niveau local). La légitimité des travaux de la Commission de consolidation de la paix dans le pays concerné est ainsi accrue ; le représentant de la société civile peut ensuite expliquer aux intéressés pourquoi et comment les décisions sont prises.

Il est impossible pour la Commission de consolidation de la paix de travailler dans tous les pays touchés par la violence armée et l'on comprend que la Commission ne peut traiter qu'un nombre limité de cas. Les pays qui ne seront pas retenus ne doivent cependant pas être complètement ignorés. Le Bureau d'appui à la consolidation de la paix pourrait suivre ces pays et s'assurer que les enseignements tirés de certaines expériences sont partagés avec d'autres gouvernements confrontés à des situations similaires. Les organisations de la société civile ont également un rôle à jouer, en partageant leurs connaissances et leurs expériences.

DES CONSULTATIONS AU SIÈGE DE L'ONU

La participation de la société civile est tout aussi importante au niveau international et l'élaboration de mécanismes formels et informels de consultation favoriserait la collaboration entre les acteurs de la société civile et la Commission de consolidation de la paix. En principe, selon les arrangements énoncés dans la résolution du Conseil économique et social sur les relations aux fins de consultation entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations non gouvernementales, les ONG peuvent observer et suivre les réunions de la Commission¹⁷. Les arrangements pertinents concernent l'accès à l'ordre du jour provisoire des réunions de la Commission, le droit d'assister aux séances publiques et le droit de présenter des communications écrites présentant un intérêt pour les travaux de la Commission. Il faudrait tenir compte des organisations locales qui n'ont pas le statut consultatif auprès du Conseil économique et social. La Commission de consolidation de la paix a été flexible et invité des représentants de la société civile n'ayant pas l'accréditation du Conseil, espérons qu'elle continuera cette pratique.

Jusqu'à présent, la société civile n'a reçu qu'à la dernière minute les invitations aux réunions de la Commission, ce qui a provoqué des difficultés logistiques ayant, dans certains cas, empêché la participation des représentants. Il serait très utile que la Commission puisse communiquer son calendrier à l'avance pour que la société civile puisse s'organiser efficacement afin de venir faire des suggestions. Il est également difficile d'obtenir des informations sur les activités de la Commission entre les réunions. Il est dès lors difficile pour les organisations nationales et internationales de la société civile de faire des remarques concrètes lors des débats de la Commission. Des séances d'informations pourraient être organisées entre les réunions, à New York mais surtout dans les pays, pour informer les organisations de la société civile des travaux et progrès de la Commission. Le Bureau d'appui à la consolidation de la paix pourrait aussi publier régulièrement des informations sur le site de la Commission.

PRÉSERVER LA MOBILISATION AUTOUR DES DOMAINES NÉGLIGÉS

Les activités de consolidation de la paix seront un succès si la communauté internationale adopte une approche à long terme dans les zones de conflit et investit dans des activités de consolidation de la paix qui manquent de moyens. La nécessité d'activités de sensibilisation se fait sentir dans les pays concernés. Il importe d'informer les citoyens des travaux de la Commission de consolidation de la paix ; cette tâche incombe à la Commission, ainsi qu'aux gouvernements et à la société civile. Les organisations de la société civile et les médias doivent informer les populations des activités qui sont menées, leur expliquer comment s'impliquer et comment prendre activement part aux discussions sur la politique à mener.

Pour réunir les ressources nécessaires pour consolider la paix, la Commission doit être suffisamment crédible si elle entend faire pression sur les bailleurs de fonds pour qu'ils s'intéressent à des questions pour lesquelles les ressources ne sont jamais suffisantes, comme la justice et la réforme du secteur de la sécurité¹⁸. Les organisations de la société civile peuvent renforcer cette crédibilité et faire pression en s'adressant aux responsables politiques, en écrivant des articles dans la presse et en organisant des réunions pour un public plus large.

UN DIALOGUE ANNUEL

La Commission de consolidation de la paix pourrait organiser un dialogue annuel entre son Comité d'organisation et les ONG. Cela permettrait aux acteurs concernés dans le monde de venir à New York pour débattre de certains thèmes et des progrès réalisés dans les pays où travaille la Commission et des aspects régionaux de l'action de la Commission. Une assistance financière garantirait une représentation régionale équilibrée des ONG lors de ces rencontres. Ce dialogue serait particulièrement efficace s'il avait lieu en même temps qu'une réunion de la Commission, afin de permettre une forte participation des membres de la Commission. Il pourrait aboutir à des recommandations pour le rapport annuel de la Commission à l'Assemblée générale.

LES ENSEIGNEMENTS TIRÉS ET LES RÉSEAUX DE CONNAISSANCES

Même si le système des Nations Unies a une expérience importante en matière de consolidation de la paix, aucun système n'assure la mémoire institutionnelle. La Commission jouera un rôle

essentiel en centralisant les connaissances thématiques et celles propres aux différents pays. S'il veut repérer ces connaissances et s'assurer qu'elles sont à la disposition des Nations Unies, le Bureau d'appui à la consolidation de la paix devra développer son réseau en contactant des institutions et des experts extérieurs à l'ONU, y compris des acteurs de la société civile. Le Bureau d'appui à la consolidation de la paix sera également la source d'information sur des sujets qui n'ont actuellement pas de centre institutionnel, comme la transition démocratique et la règle de droit¹⁹. Un groupe consultatif pourrait favoriser la constitution de cette banque de connaissances et le Bureau d'appui à la consolidation de la paix pourrait organiser des séminaires où se retrouveraient des acteurs (de la société civile et des gouvernements) venus du Burundi, de la Sierra Leone et d'autres pays touchés par un conflit afin d'échanger leurs expériences et les enseignements qu'ils ont tirés.

UN PROCESSUS CONSULTATIF D'EXAMEN

Fin 2007, après une année d'activités, la Commission devrait organiser une réunion d'examen, en invitant des acteurs du Burundi et de Sierra Leone à venir donner leur point de vue sur les résultats de la première année de la Commission et sur les difficultés rencontrées. Les résolutions qui créent la Commission prévoient un réexamen du fonctionnement de la Commission après cinq ans. Il pourrait inclure un processus consultatif pour examiner les mécanismes de participation des organisations de la société civile au siège de l'ONU et dans les pays concernés, afin d'évaluer s'ils ont été efficaces ou s'ils devraient être modifiés.

Conclusion

Même si la communauté internationale joue un rôle essentiel, la pérennité de la consolidation de la paix dépendra, en fin de compte, de l'action des gouvernements et de la société. Malgré leurs analyses des plus rigoureuses et les meilleures intentions, les acteurs internationaux ont échoué là où ils ont évité la participation nationale et là où les contextes locaux leur échappaient.

La clef du succès pour une transition vers une paix durable est un engagement précoce avec l'État et la société civile ; les stratégies peuvent alors se fonder sur un pacte entre une société qui sort d'un conflit et la communauté internationale. Pour être efficace, la Commission de consolidation de la paix doit suivre une approche coordonnée et à long terme, qui n'implique pas uniquement les organismes des Nations Unies, mais les bailleurs de fonds, les organisations intergouvernementales régionales et la société civile. Si la Commission n'est qu'une instance de bureaucrates, elle va droit à l'échec. Les travaux, les connaissances et l'engagement des organisations de la société civile – sur le terrain comme aux niveaux régional et mondial – doivent être mis à profit à tous les niveaux de la Commission. La Commission doit aussi encourager les gouvernements et les autres acteurs internationaux sur le terrain à s'engager dans de grandes stratégies de consultation avec les responsables de la société civile.

La Commission de consolidation de la paix occupe une place importante au sein de la famille des Nations Unies, et plusieurs membres de la Commission, en étroite collaboration avec le Bureau d'appui à la consolidation de la paix, cherchent comment créer des mécanismes novateurs pour favoriser une paix durable. Quant au Partenariat mondial pour la prévention des conflits armés, il s'engage, avec d'autres acteurs de la société civile, dans une collaboration qui doit garantir le succès des travaux de la Commission et, plus important encore, favoriser une paix durable.

Notes

1. Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, 2004, *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*, Nations Unies, chapitre XV.
2. Résolution 60/180 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 20 décembre 2005, document A/RES/60/180, 30 décembre 2005 ; résolution 1645 (2005) du Conseil de sécurité, document S/RES/1645(2005), 20 décembre 2005.
3. GPPAC, *People Building Peace: A Global Action Agenda for the Prevention of Violent Conflict*, 9 juin 2005, à l'adresse <www.gppac.org/documents/GPPAC/Global_Action_Agenda/Global_Action_Agenda_final_9_June_05.pdf>.
4. Catherine Barnes, 2006, *Agents for Change: Civil Society Roles in Preventing War & Building Peace*, GPPAC, Issue Paper 2, septembre, à l'adresse <www.gppac.net/documents/GPPAC/Research/Rapport2_2.pdf>, p. 8.
5. Conseil de sécurité de l'ONU, 4993^e séance, document des Nations Unies S/PV.4993, 22 juin 2004.
6. Detlev Wolter et Jörn Müller, 2005, « Die Vereinten Nationen nach 60 Jahren: Wird Konfliktprävention jetzt ernst genommen? », *Die Friedenswarte, Reforminitiativen der Vereinten Nationen*, n° 3-4.
7. Résolution 60/180 de l'Assemblée générale des Nations Unies, op. cit., par. 21, et résolution 1645 (2005) du Conseil de sécurité, op. cit., par. 21.
8. GPPAC, 2005, op. cit., p. 4 et 6.
9. WFM-IGP, 2006, *Effective Civil Society Engagement with the Peacebuilding Commission: Principles and Mechanisms*, mai, p. 3.
10. Pour plus d'informations sur le Partenariat mondial pour la prévention des conflits armés, voir le site <www.gppac.net>.
11. Pour plus d'informations sur la Genève internationale et la Commission de consolidation de la paix, voir l'article de David Atwood et Fred Tanner dans ce numéro du *Forum du désarmement*.
12. WANEP, *Report of the GPPAC National Civil Society Consultation in Sierra Leone*, 19-20 juillet 2006, Freetown, à l'adresse <www.gppac.org/documents/GPPAC/process/UN_Peacebuilding_Commission/Sierra_Leone_Consultation_Report1.doc>, p. 5.
13. Ibid., p. 6.
14. Forum for Reinforcement of the Civil Society, *The Contribution of Civil Society Organisations in Building Lasting Peace in Burundi*, 2 octobre 2006, Bujumbura, GPPAC, à l'adresse <www.gppac.org/documents/GPPAC/process/Burundi_Consultation_Report_Oct_06.doc>, p. 5.
15. Charte des Nations Unies, signée le 25 juin 1945 à San Francisco, préambule.
16. Certaines de ces recommandations s'inspirent de WFM-IGP, 2006, op. cit.
17. Résolution 1996/31, du Conseil économique et social, 49^e séance plénière, 25 juillet 1996.
18. Friedrich Ebert Stiftung, *The UN Peacebuilding Commission: Benefits and Challenges*, New York Office, 6 juin 2006, p. 3.
19. Report on Wilton Park Conference WPS06/2, *Putting Decisions into Practice: How Will the UN Peacebuilding Commission Fulfil Its Mandate?*, 9-10 février 2006, à l'adresse <www.wiltonpark.org.uk/documents/conferences/WPS06-2/pdfs/WPS06-2.pdf>, par. 29.

La Commission de consolidation de la paix et la Genève internationale

David ATWOOD et Fred TANNER

Le 20 décembre 2005, suite à une recommandation du Secrétaire général de l'ONU, le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale ont créé conjointement la Commission de consolidation de la paix des Nations Unies¹. Située à New York, la Commission doit combler une lacune criante au sein des Nations Unies et du système mondial en proposant une approche coordonnée, cohérente et intégrée de la consolidation de la paix après les conflits et en favorisant le dialogue entre les acteurs clefs. Cet article tente de montrer que c'est en se rapprochant des différents acteurs et centres de compétence concernés qu'elle pourra renforcer son action. Nous nous intéresserons plus particulièrement à la « Genève internationale » et discuterons des incidences que pourraient avoir les travaux de la Commission sur les organisations non gouvernementales et internationales basées à Genève, engagées dans la reconstruction après les conflits et des questions connexes. Nous verrons dans quelle mesure et comment les organisations basées à Genève et impliquées dans la consolidation de la paix pourraient participer aux travaux de la Commission. Certains arguments évoqués dans les pages suivantes reflètent les conclusions d'un projet sur la Commission de consolidation de la paix et la Genève internationale mené par le Centre de politique de sécurité, à Genève, en étroite collaboration avec le Bureau Quaker auprès des Nations Unies, le Programme d'études stratégiques et de sécurité internationale de l'Institut universitaire de hautes études internationales et le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées - Genève.

Les conséquences de l'évolution des opérations de paix : du maintien de la paix à la consolidation de la paix

La Commission de consolidation de la paix a été créée à la suite de la transformation profonde des opérations de paix au cours des dix dernières années. Si pendant la période de la guerre froide, les opérations de maintien de la paix se bornaient au déploiement d'une force d'interposition entre les factions en guerre, les missions engagées depuis le début des années 90 sont beaucoup plus complexes et n'ont pas des aspects uniquement militaires mais aussi civils, humanitaires, politiques et autres. Ces missions dites de seconde génération s'occupent notamment du retour des réfugiés, de la réintégration des anciens combattants, du rétablissement des institutions publiques et de l'observation d'élections.

Les situations de l'Afghanistan et de l'Iraq illustrent l'évolution des opérations de paix. Même si les États-Unis et leurs partenaires de coalition mènent dans ces pays des opérations de guerre et des activités anti-insurrectionnelles très différentes de celles menées récemment ailleurs (par exemple en

David Atwood est Directeur du Bureau Quaker auprès des Nations Unies à Genève. Fred Tanner est Directeur du Centre de politique de sécurité, Genève.

Côte d'Ivoire, au Libéria, en République démocratique du Congo, en Sierra Leone, ou au Timor-Leste), toute une série d'activités d'édification de l'État sont réalisées simultanément sous les auspices de la communauté internationale, similaires à celles effectuées dans d'autres pays, comme la gestion du processus d'élaboration d'une constitution, la tenue d'élections, le contrôle de la violence et la reconstruction économique.

Les missions de paix successives menées au Burundi – l'Opération des Nations Unies au Burundi (ONUB) et le Bureau intégré des Nations Unies au Burundi (BINUB) – illustrent également l'évolution des opérations de paix. Entre mai 2004 et décembre 2006, l'ONUB a soutenu des activités de réforme du secteur de la sécurité et des programmes de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR), organisé des élections nationales et joué un rôle déterminant en soutenant un processus de négociation entre le gouvernement et les derniers rebelles, qui a abouti à un vaste accord de cessez-le-feu. Le BINUB, dont le mandat a commencé le 1^{er} janvier 2007, poursuit ses activités liées à la réforme du secteur de la sécurité et aux programmes DDR². Il encourage aussi la protection des droits de l'homme, les mesures visant à mettre un terme à l'impunité et soutient les efforts de réduction de la pauvreté. Ces opérations démontrent la complexité du défi de consolidation de la paix avec ses objectifs multiples comme assurer la sécurité à la suite d'un conflit, démilitariser la société, mettre un terme à l'impunité, restaurer la justice, le principe de responsabilité et la primauté du droit, rétablir des institutions de gouvernance et enfin démocratiser la société et favoriser le développement économique et social.

La consolidation de la paix est apparue dans le langage des Nations Unies et la pratique internationale avec l'*Agenda pour la paix* de l'ancien Secrétaire général de l'ONU, Boutros Boutros-Ghali, publié en 1992³. Boutros-Ghali distingue pour la gestion des conflits quatre activités qui se succèdent tout en se chevauchant : la diplomatie préventive, le maintien de la paix, le rétablissement de la paix et la consolidation de la paix. Il décrit la consolidation de la paix comme l'action menée « en vue de définir et d'étayer les structures propres à raffermir la paix afin d'éviter une reprise des hostilités »⁴. Cette phrase souligne les doubles objectifs, parfois divergents, de la consolidation de la paix : d'une part, obtenir la sécurité et la fin des hostilités et, d'autre part, engager à plus long terme un processus parallèle de consolidation de la paix (en réconciliant les gens et les groupes, en réformant ou en rétablissant les institutions, les structures et les économies) pour diminuer le risque d'une rechute dans la violence.

Une difficulté supplémentaire : le cycle d'un conflit n'est pas linéaire et chaque dynamique a des besoins propres auxquels la consolidation de la paix doit répondre si elle veut réussir⁵. L'intensité de la violence meurtrière varie considérablement et influence les chances de succès de la consolidation de la paix. L'avenir de la consolidation de la paix dépend donc d'une connaissance exacte de chaque situation de conflit, des chances de paix et des risques de nouveau conflit violent.

La propension au conflit se remarque dans trois types de situations. Premièrement, là où le conflit armé est terminé, mais où la paix n'est pas encore consolidée. L'on pourrait même inclure dans cette catégorie, les pays où les conflits se sont terminés très vite après la fin de la guerre froide, où les guerres ont cessé depuis au moins une décennie – comme en Afrique du Sud, en El Salvador ou au Mozambique – mais où les séquelles du conflit sont toujours évidentes et les blessures de la guerre ne sont pas totalement cicatrisées. Ailleurs aussi – en Angola, au Burundi, au Guatemala, à Haïti, au Libéria, en Sierra Leone et au Timor-Leste – des accords négociés ont été conclus, les programmes de désarmement, démobilisation et réintégration ont beaucoup progressé, de nouvelles forces de police ou militaires sont, ou ont été, formées et des élections ont eu lieu, mais la paix est précaire, les sociétés fragiles et les causes profondes des conflits demeurent.

Deuxièmement, dans les situations où le conflit armé est critique et où les intervenants internationaux sont pris dans des transitions violentes et difficiles, où la consolidation de la paix est une

lutte quotidienne pour aider les sociétés à vaincre progressivement la violence, à gérer les personnes mal intentionnées et les chefs de guerre, et à réussir une transition politique délicate. Du point de vue des Nations Unies, l'Afghanistan comme la République démocratique du Congo sont ainsi des cas très difficiles pour la consolidation de la paix.

La troisième catégorie est celle du grand nombre de pays exposés au risque de déliquescence de l'État en raison notamment d'institutions faibles ou de leur vulnérabilité face aux pressions exercées par des groupes armés radicaux ou autres. La déliquescence ou quasi-déliquescence d'un État expose la population à de grands risques lorsque la violence augmente ; les civils sont alors très vulnérables. La multiplication de ces situations dans différentes parties du monde oblige une réflexion au niveau international sur les responsabilités de la communauté internationale s'agissant de l'intervention dans des situations nationales pour protéger les civils. Qu'entend-on par « responsabilité de protéger » ? En raison des avancées récentes des normes mondiales, et notamment de la responsabilité de protéger⁶, nombre de personnes soutiennent que l'avenir de la consolidation de la paix et sa viabilité dépendent du rétablissement des institutions et de l'État⁷.

En raison des situations et conditions multiples de la consolidation de la paix et de l'engagement de nombreux protagonistes, la coordination est une condition de succès pour la consolidation de la paix. Dans son rapport intitulé *Dans une liberté plus grande*, l'ancien Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, soulignait le besoin de coordination :

Il existe [...] ici une faille énorme dans la structure institutionnelle de l'ONU : aucun élément du système des Nations Unies n'est véritablement en mesure d'aider les pays à réussir la transition de la guerre à une paix durable⁸.

Cette meilleure coordination devrait être assurée et favorisée par la Commission de consolidation de la paix mais aussi par les efforts de réforme proposés par le Groupe de haut niveau sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de la protection de l'environnement. Ce groupe appelle à « renforcer encore la gestion et la coordination des activités opérationnelles des Nations Unies » et en particulier à mieux intégrer et coordonner les stratégies de développement pour la consolidation de la paix après les conflits⁹.

L'origine et l'avenir de la Commission de consolidation de la paix

Une prise de conscience est à l'origine de la création de la Commission : la communauté internationale doit s'engager à long terme sur le plan financier et sur celui des ressources humaines si elle veut un succès durable de la consolidation de la paix. Comme dans plus de 4 cas sur 10, les guerres civiles qui se sont terminées par un accord de paix éclatent de nouveau dans un délai de cinq ans¹⁰, (souvent à cause d'un manque de mobilisation de la communauté internationale), il faut s'assurer que l'attention internationale reste focalisée sur les pays qui sortent d'un conflit violent.

Il faut s'assurer que l'attention internationale reste focalisée sur les pays qui sortent d'un conflit violent.

La Commission de consolidation de la paix a pour mandat de :

- proposer des stratégies intégrées de consolidation de la paix et de rétablissement au sortir de conflits ;
- aider à assurer un financement prévisible pour les premières activités de rétablissement et un investissement financier soutenu pour le moyen et long terme ;

- prolonger la période d'attention de la communauté internationale en faveur de l'entreprise de rétablissement au lendemain d'un conflit ;
- et développer des pratiques optimales sur des questions qui nécessitent une intense collaboration entre les acteurs politiques, militaires, humanitaires et du développement¹¹.

Si ces objectifs sont très clairs, les attentes concernant la Commission, sur ce qu'elle doit faire et comment dans les situations d'après-conflit, sont très variables à l'intérieur comme à l'extérieur des Nations Unies. De manière générale, les experts considèrent que la valeur ajoutée de la Commission sera surtout d'améliorer la coordination entre tous les acteurs nationaux et internationaux impliqués dans des activités de reconstruction après les conflits et de consolidation de la paix, de préserver l'intérêt autour des pays qui sortent d'un conflit, de combler le manque de mesures entre les actions de secours et celles de développement, et d'améliorer de manière générale l'organisation des différentes phases des actions de maintien de la paix.

La Commission devra donc favoriser la cohésion du réseau d'organismes des Nations Unies qui doivent, de toute évidence, s'occuper des situations d'après-conflit, comme le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), ainsi que le Département des opérations de maintien de la paix et le Département des affaires politiques qui sont généralement impliqués dans ces situations. En outre, en raison de la complexité croissante des opérations de paix, des organismes dont la priorité n'était généralement pas la reconstruction après les conflits s'engagent de plus en plus dans ce domaine. Il s'agit notamment d'organisations comme l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/Sida, le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, l'Organisation internationale pour les migrations, le Bureau international d'éducation ou la Banque mondiale. La Commission de consolidation de la paix doit inclure ces organisations dans ses efforts de coordination.

La Commission devra faire plus pour s'ouvrir à tous les acteurs concernés et coordonner leurs efforts : la résolution 60/180 de l'Assemblée générale des Nations Unies et la résolution 1645 (2005) du Conseil de sécurité, instaurant la Commission de consolidation de la paix, « *note[nt]* qu'il importe que les intervenants régionaux et locaux soient associés aux travaux de la Commission et que celle-ci se donne des méthodes de travail souples, notamment qu'elle fasse usage de la vidéoconférence, se réunisse en dehors de New York, et prenne d'autres dispositions

Si elle veut remplir pleinement ses engagements, la Commission doit élargir ses horizons au-delà de New York.

pour que les premiers intéressés participent activement à ses délibérations »¹². Les résolutions mentionnent aussi explicitement le rôle de la société civile dans la consolidation de la paix : « *Prenant note de la contribution importante qu'apportent la société civile et les organisations non gouvernementales, dont les organisations féminines, à l'entreprise de consolidation de la paix* »¹³, les résolutions « *encourage[nt]* la Commission à tenir des consultations avec la société civile, les organisations non gouvernementales, notamment les organisations féminines, et les entités du secteur privé qui participent aux activités de consolidation de la paix, selon qu'il conviendra »¹⁴.

De toute évidence, si elle veut remplir pleinement ses engagements, la Commission doit élargir ses horizons au-delà de New York. La coordination au sein même du système des Nations Unies sera un défi majeur ; il lui faudra aussi tisser des liens avec de nombreux autres acteurs (intergouvernementaux, nationaux et non gouvernementaux), des processus ayant la capacité d'initier et d'appliquer les mesures qui feront le succès de la consolidation de la paix.

Les conséquences pour la Genève internationale

La création, à New York, de la Commission de consolidation de la paix a des conséquences pour Genève, pôle mondial pour la paix. Genève a beaucoup à offrir à la consolidation de la paix avec des acteurs très importants comme des organisations de renom, des établissements d'enseignement et des instituts de recherche attentifs aux activités de consolidation de la paix et de reconstruction après les conflits. La ville est le siège de plusieurs organisations des Nations Unies comme le HCR, l'OMS et le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, et compte des bureaux essentiels de l'UNICEF et du PNUD, avec notamment son Bureau de la prévention des crises et du relèvement. Genève propose également des activités de recherche et de formation par le biais de l'Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement, l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche et le bureau de Genève de l'Université pour la paix. La ville de Genève est aussi le siège du Comité international de la Croix-Rouge et de fondations internationales comme le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées - Genève (DCAF), le Centre de politique de sécurité - Genève (GCSP) et le Centre international de déminage humanitaire de Genève. Des instituts universitaires, comme l'Institut universitaire de hautes études internationales et l'Institut universitaire d'études du développement (qui seront groupés dans un Pôle académique en études internationales en janvier 2008) sont également une base importante de recherche pour des politiques adaptées. Les organisations de la société civile impliquées dans des actions de rétablissement et de consolidation de la paix à travers le monde sont également très présentes à Genève comme le Centre pour le dialogue humanitaire, l'Alliance internationale pour la consolidation de la paix (Interpeace), Initiatives of Change et le Bureau Quaker auprès des Nations Unies pour n'en citer que quelques-uns. Genève dispose donc d'un ensemble de connaissances et d'expériences pratiques sur des sujets comme les programmes de désarmement, démobilisation et réintégration, la réforme du secteur de la sécurité, la primauté du droit, la justice transitionnelle, les droits de l'homme, le développement et d'autres sujets liés à la consolidation de la paix après les conflits.

Afin d'analyser les incidences de la création de la Commission de consolidation de la paix, pour les organisations internationales et non gouvernementales basées à Genève, le GCSP, en étroite collaboration avec DCAF, l'Institut universitaire de hautes études internationales et le Bureau Quaker auprès des Nations Unies, ont lancé en 2006 un projet sur la Commission de consolidation de la paix des Nations Unies et la Genève internationale. Le principal objectif de ce projet est de voir comment la Commission peut s'assurer que les protagonistes basés à Genève et engagés dans la reconstruction après les conflits enrichissent les travaux de la Commission s'agissant des opérations propres à tel ou tel pays, des activités normatives, des enseignements et de l'élaboration d'une stratégie de consolidation de la paix.

La première phase de ce projet, qui a vu les représentants d'un certain nombre d'organisations basées à Genève participer à plusieurs séminaires et réunions de travail, a démontré la nécessité de faire connaître cette forte présence à Genève et de mieux étudier les liens existants et potentiels entre les différentes organisations, que ce soit à Genève, entre Genève et d'autres centres de consolidation de la paix, et avec les pays examinés par la Commission (le Burundi et la Sierra Leone en avril 2007). Il est apparu aussi très clairement que Genève compte des organisations qui donnent l'exemple dans leurs domaines et qui auraient beaucoup à apporter à l'action de la Commission. Pour ne citer que trois exemples, Small Arms Survey est la principale source internationale d'informations publiques sur tous les aspects des armes légères et ses analyses sont pertinentes pour les différentes dimensions de la consolidation de la paix après les conflits ; DCAF est l'un des principaux centres de connaissances sur les questions de gouvernance et de réforme du secteur de la sécurité ; et Interpeace a une connaissance poussée de la planification de la consolidation de la paix.

Il est également ressorti de ces premières analyses que nombre d'organisations n'ont pas, pour l'instant, de politique officielle sur la Commission de consolidation de la paix, mais qu'elles réfléchissent encore à ce nouvel organe, même si plusieurs d'entre elles ont des interlocuteurs spécialement chargés des relations avec la Commission. De l'avis général, la Genève internationale a un rôle original à jouer dans les activités de la Commission, un rôle qui ne consiste pas simplement à adhérer au discours de New York. Les organisations basées à Genève sont vivement intéressées par l'idée d'accentuer leur collaboration pour accroître la contribution de la Genève internationale. L'Office des Nations Unies à Genève a appuyé ces efforts de recherche et a lancé, à son tour, un certain nombre d'activités destinées à favoriser une meilleure compréhension de ce que les Nations Unies apportent à la consolidation de la paix. Comme l'agenda de la Commission est encore assez souple, il faudrait profiter des connaissances disponibles dans cette ville pour déterminer et encourager les activités futures de la Commission.

UNE ÉTUDE DE LA GENÈVE INTERNATIONALE

Dans sa première phase, le projet de recherche a mis en évidence les compétences présentes à Genève sur différents aspects de la consolidation de la paix mais il a aussi constaté que les gens n'ont pour l'instant qu'une idée approximative de ce que Genève peut apporter au projet de consolidation de la paix des Nations Unies. C'est la raison pour laquelle le GCSP et ses partenaires (le Bureau Quaker auprès des Nations Unies, l'Institut universitaire de hautes études internationales et DCAF) réalisent actuellement une étude complète et structurée des institutions impliquées dans la consolidation de la paix. Cet exercice doit démontrer les compétences des organisations basées à Genève dans les différents secteurs recensés dans l'inventaire des capacités de l'ONU en matière de consolidation de la paix, préparé par le Cabinet du Secrétaire général¹⁵. En demandant aux différentes organisations des informations sur leurs activités pertinentes pour les pays qui sont dans la phase de relèvement après un conflit, cet inventaire recense les capacités qui existent au sein des Nations Unies. Il définit quatre grands domaines essentiels pour la consolidation de la paix : la sécurité et l'ordre public ; la justice et la réconciliation ; la gouvernance et la participation ; et le bien-être socio-économique.

Un premier exercice basé sur ces catégories a été effectué en septembre 2006 auprès d'organisations basées à Genève (voir Encadré 1). Cette étude a montré que les organisations basées à Genève ont beaucoup à apporter au projet de consolidation de la paix des Nations Unies, notamment dans les domaines où les capacités onusiennes sont très limitées voire inexistantes. Il ressort de l'inventaire des capacités de consolidation de la paix que l'ONU n'a pas assez de capacités et de connaissances dans le domaine de la gouvernance du secteur de la sécurité ; un centre d'excellence comme DCAF, basé à Genève, aurait certainement beaucoup à apporter aux travaux de la Commission dans ce domaine. Le recensement des acteurs basés à Genève (qui doit s'achever à la mi-2007) devrait, pense-t-on, mettre en évidence les domaines dans lesquels Genève pourrait appuyer l'action de la Commission de consolidation de la paix.

Réaliser des synergies à Genève

Cette étude des organisations basées à Genève et impliquées dans des activités de consolidation de la paix ou de reconstruction après les conflits permettra de mieux connaître les compétences présentes à Genève, que ce soit sur le plan de l'action, de la mobilisation ou de la recherche dans les différents domaines relevant de la responsabilité de la Commission. Elle sera aussi une base solide

Encadré 1. Extrait de l'étude initiale sur les organisations basées à Genève**Sécurité et ordre public**

(gouvernance du secteur de la sécurité, institutions chargées de veiller au respect de la loi, initiatives de défense, programmes de désarmement, démobilisation et réintégration (ou DDR), lutte antimines)

Centre pour le dialogue humanitaire (armes légères, prévention de la violence armée, surveillance)

Centre pour le contrôle démocratique des forces armées - Genève (DCAF) (bonne gouvernance du secteur de la sécurité)

GCSP

Appel de Genève (DDR, mines, enfants soldats, groupes armés)

Forum de Genève (susciter le dialogue avec les diplomates, les organisations internationales et les ONG sur les armes légères, les restes explosifs de guerre, la lutte antimines et les programmes DDR)

Nonviolent Peaceforce

ICBL - Landmine Monitor

Conseil international pour l'étude des droits de l'homme (travail actuel sur la violence politique)

Oxfam (Control Arms Campaign, responsabilité de protéger, mobilisation axée sur les pays)

PSIS (réforme du secteur de la sécurité, DDR, fonctions de l'État)

Saferworld (maîtrise des armements, réforme du secteur de la sécurité, prévention des conflits)

PNUD (Burundi, Haïti, Sri Lanka, Timor-Leste, armes légères)

UPEACE (transformation non violente des conflits en Afrique, sécurité environnementale, droit international et droits de l'homme)

Justice et réconciliation

(justice transitionnelle et reconstruction des communautés, réforme judiciaire, corrections, droits de l'homme)

Centre pour le dialogue humanitaire (au Burundi : justice et primauté du droit ; en Sierra Leone : justice)

Dominicans for Justice and Peace (droits de l'homme)

Franciscans International (travail sur les droits de l'homme au Burundi, en Colombie et au Guatemala)

Commission internationale de juristes (justice et primauté du droit)

Conseil international pour l'étude des droits de l'homme

Oxfam (campagnes sur les droits de l'homme et les questions humanitaires, Cour pénale internationale)

Swisspeace (justice transitionnelle et réconciliation)

PNUD

World Vision (droits de l'homme)

Gouvernance et participation

(bons offices, opérations de paix, administration publique et gouvernement, renforcement de la gouvernance, stratégie économique et coordination de l'aide internationale, transparence financière, élections, partis politiques, société civile, médias)

Franciscans International (élections, société civile)

GCSP

Initiatives of Change (Sierra Leone : Moral Foundations for Democracy, Hope Sierra Leone)

Conseil international pour l'étude des droits de l'homme

Oxfam (MDG Campaign, Make Trade Fair, Control Arms Campaign, lobbying, institutions financières internationales)

Saferworld (renforcement des capacités de la société civile)

Swisspeace (forums de la société civile dans les pays, plateformes entre les ONG et les gouvernements)

PNUD

Bien-être social et économique

(protection des groupes vulnérables, besoins fondamentaux, condition de la femme, infrastructures matérielles, création d'emplois, bases économiques pour la croissance et le développement)

Centre pour le dialogue humanitaire (protection, survivants, condition de la femme)

Appel de Genève (condition de la femme, femmes combattants)

ICBL - Landmine Monitor (assistance aux victimes au Burundi et en Sierra Leone)

Conseil international pour l'étude des droits de l'homme

Oxfam (développement, droits de l'homme et programmes humanitaires au Burundi, en Haïti, en Sierra Leone, au Timor-Leste)

Swisspeace (condition de la femme, secteur privé)

PNUD

Autres

Centre pour le dialogue humanitaire (médiation)

Conseil international pour l'étude des droits de l'homme

Oxfam (Make Trade Fair)

Programme d'études stratégiques et de sécurité internationale (PSIS) (approche globale de la consolidation de la paix après les conflits)

Swisspeace (alerte rapide, sensibilité aux conflits, soutien pour la médiation)

PNUD

Office des Nations Unies à Genève (multiplier les partenariats et favoriser les contacts entre les organismes des Nations Unies et la société civile)

UPEACE (prévention des conflits et consolidation de la paix en Afrique)

Source : Workshop on Civil Society Organisations and the UN Peacebuilding Commission: Mapping the Contribution of Geneva-based Organisations, Appendix B: Mapping Exercise—Civil Society Workshop, 29 septembre 2006, à l'adresse <www.gppac.org/documents/GPPAC/process/Mapping_Exercise_Geneva_Meeting_FINAL_24102006.pdf>.

pour la création éventuelle, à Genève, d'une « plateforme » coordonnée pour la consolidation de la paix. Les organisations basées à Genève (qu'il s'agisse d'organisations intergouvernementales ou de la société civile) pourraient être classées en fonction notamment des secteurs de consolidation de la paix recensés dans l'inventaire des Nations Unies, et un mécanisme pourrait être créé pour faciliter la communication, l'échange de connaissances et une collaboration en matière de planification entre les organisations. Une telle plateforme permettrait des synergies positives. Dans chaque secteur, les différentes organisations pourraient combiner leurs efforts afin de proposer des recherches à la Commission et lui fournir des propositions d'action sur des sujets précis, des experts, du personnel ou des activités de formation. Cette plateforme organisée selon les différents secteurs pourrait aussi servir de lien direct entre la Commission et les spécialistes de la société civile, qui pourraient partager avec le Bureau d'appui à la consolidation de la paix, la communauté des donateurs et les pays déchirés par des conflits examinés par la Commission, leur connaissance du terrain, des pratiques optimales ainsi que les enseignements tirés des missions.

GENÈVE COMME CENTRE D'INITIATIVES MONDIALES

La création à Genève d'une plateforme pour la consolidation de la paix serait, au moins sur deux plans, un atout pour la Commission de consolidation de la paix. Premièrement, cela pourrait faciliter la coordination des initiatives et programmes existants liés à la consolidation de la paix. Pour l'instant, les programmes communs à plusieurs organismes sont limités ou décidés au cas par cas. Une plateforme basée à Genève pourrait inciter des organisations des Nations Unies comme le HCR,

l'OMS et le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme à se consulter, et à coopérer avec d'autres organisations basées à Genève afin d'améliorer la cohésion de leurs efforts. Cette coopération à Genève devrait favoriser une coordination informelle et même faciliter l'application de stratégies de consolidation de la paix dans une structure de bureaux intégrés des Nations Unies sur le terrain. Un groupe restreint d'organisations, représentant les premiers membres de cette plateforme, tente déjà d'instaurer une certaine communication entre les acteurs basés à Genève, à New York ou ailleurs qui veulent apporter leur soutien aux activités de consolidation de la paix des Nations Unies. Par exemple, une relation s'instaure entre le Bureau Quaker auprès des Nations Unies (au nom du groupe restreint à Genève), le Partenariat mondial pour la prévention des conflits armés (GPPAC), basé aux Pays-Bas, et le World Federalist Movement-Institute for Global Policy (WFM-IGC), basé à New York¹⁶, afin de favoriser une relation efficace entre la Commission de consolidation de la paix et les organisations de la société civile.

Deuxièmement, une stratégie intégrée de consolidation de la paix nécessite des liens entre les différentes actions menées au niveau mondial pour la consolidation de la paix et Genève est bien placée pour réunir de telles initiatives ; Genève pourrait jouer un rôle central et servir de médiateur aux travaux de la Commission et d'autres initiatives liées à la consolidation de la paix. Par exemple, le lien entre la violence armée et le développement est de plus en plus reconnu. Dans le Document final du Sommet mondial de 2005, les dirigeants mondiaux ont reconnu les liens étroits qui existent entre le développement, la paix, la sécurité et les droits de l'homme¹⁷. (La création de la Commission de consolidation de la paix découlait directement de cette reconnaissance¹⁸.) Une plateforme, basée à Genève, pour la consolidation de la paix pourrait être un interlocuteur pour les initiatives globales, existantes ou futures, sur le développement et la violence armée. Deux initiatives importantes sont déjà menées depuis Genève : la Déclaration de Genève sur la violence armée et le développement¹⁹ et le Programme de prévention de la violence armée²⁰.

La Déclaration de Genève sur la violence armée et le développement est une initiative soutenue par près d'une cinquantaine d'États afin de « promouvoir une sécurité durable et une culture de paix, en agissant pour réduire la violence armée et son impact néfaste sur le développement socio-économique et humain »²¹. Pour le PNUD, il s'agit de la déclaration politique la plus forte jamais faite pour dire que les conséquences dévastatrices de la violence armée doivent être réglées dans les contextes du développement plutôt que dans ceux isolés du désarmement, de la consolidation de la paix et d'autres processus²². Les signataires de la déclaration se sont engagés à intégrer des programmes de réduction de la violence armée et de prévention des conflits dans les structures, les institutions et les stratégies du développement aux niveaux national, régional et multilatéral. Les signataires se réuniront en 2008 afin d'évaluer les progrès réalisés au niveau des mesures définies dans l'accord. Le Département fédéral suisse des affaires étrangères, la Direction suisse du développement et de la coopération et le PNUD soutiennent fortement cette initiative.

Le Programme de prévention de la violence armée, coordonné par l'OMS et le PNUD, reconnaît que la violence armée est un problème global qui comporte de multiples aspects liés au développement, à la santé et à la sécurité. Ce programme vise à favoriser des réponses efficaces face à la violence armée en soutenant la mise en place d'une ligne de conduite internationale fondée sur une compréhension claire des causes, de la nature et des conséquences de la violence armée, ainsi que sur les pratiques optimales mises en évidence par les initiatives engagées jusqu'à présent pour la prévention et la réduction de la violence²³.

Ces deux processus sont clairement au cœur de la consolidation de la paix et intéressants pour les travaux de la Commission. Une plateforme de consolidation de la paix basée à Genève pourrait faciliter les relations entre les actions engagées par ces initiatives et les principaux centres d'intérêt de la Commission, comme la sécurité des communautés, et offrirait des connaissances, un réseau et des services de conférence pour l'élaboration de nouveaux programmes et politiques.

Les contraintes et possibilités de la Commission et le rôle de Genève

La Commission de consolidation de la paix est une institution qui en est à ses débuts et l'on ignore le rôle qu'elle jouera pour concrétiser les ambitions envisagées pour les Nations Unies s'agissant de la consolidation de la paix après les conflits. Elle se heurte à de nombreuses difficultés, certaines étant directement liées à la nature même de sa structure et aux ressources humaines et financières limitées qui sont, pour l'instant, mises à sa disposition. Le pari interne visant à coordonner les nombreux organismes de l'ONU concernés et à améliorer leur cohésion, et notamment le fait de surmonter les inévitables rivalités institutionnelles, est considérable. À cela vient s'ajouter la difficulté de dépasser les discours sur le rôle important que les organisations de la société civile peuvent jouer dans les nombreux aspects de la consolidation de la paix dont la Commission aura à traiter, et de trouver des méthodes efficaces d'ouverture et de partenariat.

La Commission de consolidation de la paix est néanmoins une expérience institutionnelle d'envergure très importante pour permettre aux Nations Unies de répondre aux besoins actuels dans les domaines de la sécurité et du développement. Elle ouvre des perspectives importantes aux Nations Unies. Comme elle a été créée conjointement par le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale, sa légitimité démocratique est plus forte que celle d'autres organismes des Nations Unies. Et si ses initiatives sont des succès, la Commission de consolidation de la paix améliorera la crédibilité de l'ONU dans son ensemble. Enfin, les contraintes qui pèsent sur la Commission, et notamment celles d'ordre financier, pourraient être l'occasion de réaliser le potentiel évolutif du système des Nations Unies et d'apprendre à tenir compte, dans ses activités et sa mission, des efforts des organisations de la société civile et d'autres acteurs non gouvernementaux. La Commission de consolidation de la paix n'aura probablement pas les moyens de traiter tous les aspects de la consolidation de la paix après les conflits dont elle est chargée. Si les difficultés politiques et institutionnelles concernant la participation des organisations de la société civile peuvent être surmontées, elles auront, ainsi que d'autres, un rôle important à jouer au niveau de la planification et de la mise en œuvre des efforts de reconstruction après les conflits.

Nous avons voulu montrer dans cet article que des instances qui ne sont pas à New York ont beaucoup à apporter à la Commission et notamment des ressources ; c'est ce que nous avons souligné en montrant le rôle important que Genève peut jouer, le minimum étant le soutien qu'il pourrait offrir au Bureau d'appui à la consolidation de la paix. Il importe donc de poursuivre les efforts visant à développer les capacités et les compétences de la Genève internationale dans le domaine de la consolidation de la paix et de tout tenter pour les mettre au service de la Commission de consolidation de la paix.

Notes

1. Résolution 60/180 de l'Assemblée générale des Nations Unies adoptée le 20 décembre 2005, document A/RES/60/180, 30 décembre 2005 ; résolution 1645 (2005) du Conseil de sécurité, document S/RES/1645(2005), 20 décembre 2005.
2. Voir la résolution 1719(2006) du Conseil de sécurité de l'ONU, document S/RES/1719(2006), 25 octobre 2006.
3. *Agenda pour la paix, Rapport du Secrétaire général*, document des Nations Unies A/47/277-S/24111, 17 juin 1992, à l'adresse <www.operationspaix.net/IMG/pdf/Un_agenda_pour_la_paix.pdf>.
4. *Ibid*, par. 21.
5. Le *Security Dialogue* de décembre 2005 (vol. 36, n° 4), sous la direction d'Oliver Jütersonke et Rolf Schwarz, attire l'attention sur toute une série d'entreprises difficiles en matière de consolidation de la paix. Voir plus particulièrement Rolf Schwarz, « Post-conflict Peacebuilding: The Challenges of Security, Welfare and Representation » (p. 429 à 446) et Keith Krause et Oliver Jütersonke, « Peace, Security and Development in Post-conflict Environments » (p. 447 à 462).

6. Cette notion s'est généralisée avec le Document final du Sommet mondial de 2005 qui déclarait « [...] nous sommes prêts à mener en temps voulu une action collective résolue, par l'entremise du Conseil de sécurité, conformément à la Charte, notamment son Chapitre VII, au cas par cas et en coopération, le cas échéant, avec les organisations régionales compétentes, lorsque ces moyens pacifiques se révèlent inadéquats et que les autorités nationales n'assurent manifestement pas la protection de leurs populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité ». (Document final du Sommet mondial de 2005, résolution 60/1 de l'Assemblée générale du 16 septembre 2005, document des Nations Unies A/RES/60/1, 24 octobre 2005, par. 139). Voir aussi *La responsabilité de protéger : Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États*, Centre de recherches pour le développement international, décembre 2001, à l'adresse <www.iciss.ca/report-fr.asp>.
7. Voir, par exemple, les travaux de Roland Paris (et notamment, *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004) et Carl Bildt (« Peace After War: Our Experience », The Tanner Lectures on Human Values, le 2 mars 2005 à l'Université de Cambridge, <www.tannerlectures.utah.edu/lectures/Bildt_2006.pdf>).
8. *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous – Rapport du Secrétaire général*, document des Nations Unies A/59/2005, 24 mars 2005, à l'adresse <www.un.org/largerfreedom>, par. 114.
9. *Unis dans l'action : Rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de la protection de l'environnement*, document des Nations Unies A/61/583, 20 novembre 2006, disponible à l'adresse <www.un.org/events/panel>, Annexe 1, par. 1 et document principal, par. 26.
10. Paul Collier et al., 2003, *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, New York, Oxford University Press et Banque mondiale, p. 83.
11. Voir le site web de la Commission de consolidation de la paix, <www.un.org/french/peace/peacebuilding/>.
12. Résolution 60/180 de l'Assemblée générale des Nations Unies, op. cit., par. 19.
13. Ibid., préambule.
14. Ibid., par. 21.
15. Cabinet du Secrétaire général, 2006, *Inventory: United Nations Capacity in Peacebuilding*, septembre, à l'adresse <www.undp.org/bcpr/iasc/content/docs/Oct_Links/doc_4.pdf>.
16. Le WFM-IGC effectue un service d'information très utile sur le fonctionnement de la Commission de consolidation de la paix. Pour s'inscrire, s'adresser à pbcc-info-subscribe@yahoo.com.
17. Document final du Sommet mondial de 2005, op. cit., par. 74.
18. Document final du Sommet mondial de 2005, op. cit., par. 97.
19. La Déclaration de Genève sur la violence armée et le développement, faite à Genève le 7 juin 2006, à l'adresse <content.undp.org/go/cms-service/stream/asset/?asset_id=506901>.
20. PNUD et OMS, *Armed Violence Prevention Programme: Support to Community Based Violence Prevention Programmes, Project Document*, sans date, à l'adresse <who.int/violence_injury_prevention/violence/activities/en/avpp_overview.pdf>.
21. La Déclaration de Genève sur la violence armée et le développement, op. cit.
22. PNUD, « What's New », *CPR Newsletter*, vol. 2, no 2, été 2006, à l'adresse <www.undp.org/bcpr/newsletters/volume_3/index.htm>.
23. Voir *Armed Violence Prevention Project*, à l'adresse <www.who.int/violence_injury_prevention/violence/activities/armed_violence/en/index.html>.

Les perspectives de la Commission de consolidation de la paix

Thomas J. BIERSTEKER

La Commission de consolidation de la paix des Nations Unies est une nouveauté institutionnelle importante ; elle est, du moins en partie, le fruit de progrès individuels et institutionnels au sein de l'ONU dus à l'expérience de l'Organisation face à des problèmes complexes et étroitement liés comme le règlement des conflits, le rétablissement et la consolidation de la paix, la réconciliation et le développement après les conflits. Nombre de fonctionnaires de l'ONU savent, par expérience personnelle, que les règlements négociés ont tendance dégénérer. Près d'un pays sur deux où un accord de paix a été négocié sombre de nouveau dans un conflit violent dans un délai de cinq ans¹.

Les conséquences de l'abandon d'une zone de conflit lorsque la violence armée a cessé ont suscité un intérêt pour des programmes de consolidation de la paix à plus long terme. Lorsqu'un accord de paix est signé, le conflit n'intéresse plus les médias et cesse d'être une priorité politique. Les ressources initialement promises pour concrétiser un accord de paix sont souvent versées avec retard et n'arrivent parfois même jamais². Le cas de l'Afghanistan, qui fut quasiment abandonné au début des années 90, illustre parfaitement ce phénomène, lourd de conséquences encore aujourd'hui.

Il est désormais évident que parvenir à ce que Johan Galtung appelait la « paix positive » exige bien plus que de mettre fin à un conflit violent. La consolidation de la paix est un projet complexe, à long terme³, qui implique des décisions fondamentales sur la façon de construire une « bonne » société et nécessite des initiatives officielles et informelles de mise en place d'institutions. Il n'existe pas de phases distinctes, ni de ligne de progression claire entre la négociation d'un accord de paix, le déploiement de forces de maintien de la paix, les opérations de maintien de la paix et les efforts de consolidation de la paix. Ces différents aspects sont liés de manière complexe et n'interviennent généralement pas l'un après l'autre, mais simultanément. Les mesures décidées lors de la négociation d'accords de paix ont d'importantes répercussions sur le développement et la construction d'un pays à long terme dont elles sont indissociables. En réalité, l'efficacité et le sentiment d'équité que suscitent les nouvelles institutions d'un État et les processus de développement peuvent influencer sur la pérennité du règlement du conflit.

Même s'il est encore trop tôt pour se prononcer sur l'action de la Commission de consolidation de la paix des Nations Unies et son Bureau d'appui, il est certainement utile d'examiner certaines difficultés qui se posent à la Commission, et d'identifier certaines des contraintes qui pèsent sur elle et les grandes chances qui s'offrent à elle. Ces réflexions, qui sont des remarques préliminaires ou

Thomas J. Biersteker est *Henry R. Luce Professor* au Watson Institute de l'Université Brown, à Providence (Rhode Island). Il est également spécialiste des politiques gouvernementales au Woodrow Wilson International Center for Scholars, à Washington. L'auteur tient à remercier Catherine Lutz du Watson Institute pour ses commentaires sur une version antérieure de cet article, ainsi que Fred Tanner du Centre de politique de sécurité, Genève (GCSP) et Keith Krause de l'Institut universitaire de hautes études internationales (HEI) à Genève qui l'ont invité à une réflexion sur ces questions.

spéculatives sur une institution prometteuse, visent à soutenir la Commission et non pas à compromettre son agenda ambitieux. Les personnes qui travaillent pour la Commission ou le Bureau d'appui à la consolidation de la paix connaissent très bien les difficultés et les contraintes qui pèsent sur leur travail. Cet exposé préliminaire concernant les difficultés conceptuelles, organisationnelles et politiques, les contraintes et les chances de la Commission peut éclairer la situation ; il vise en tous cas à encourager les efforts importants qu'elle doit mener.

Les difficultés qui attendent la Commission de consolidation de la paix

ÊTRE À LA HAUTEUR DES ATTENTES

Les attentes ambitieuses qui pèsent sur la Commission de consolidation de la paix sont l'une de ses principales difficultés et s'explique à la fois par le moment et le contexte de sa création. Même si l'origine du concept de consolidation de la paix remonte au moins à 1992 avec l'*Agenda pour la paix*⁴ de l'ancien Secrétaire général de l'ONU, Boutros-Ghali, la Commission découle des recommandations faites en décembre 2004 par le Groupe de personnalités de haut niveau et est un résultat direct du Sommet mondial de septembre 2005. Sa création a coïncidé avec une progression sans précédent du nombre de missions de maintien de la paix effectuées par l'ONU dans le monde, de leur ampleur et de leur complexité.

La Commission de consolidation de la paix est l'élément de la réforme de fond de l'ONU qui semble le plus prometteur : les perspectives de réforme de la composition du Conseil de sécurité de l'ONU furent compromises avant le Sommet de 2005 et les projets de réforme interne de la gestion de l'Organisation se poursuivent. C'est peut-être par comparaison avec les résultats décevants de l'autre nouveauté institutionnelle du Sommet mondial, à savoir le Conseil des droits de l'homme, que le contraste est le plus frappant. Le Conseil a en effet été beaucoup critiqué à l'extérieur mais aussi (plus discrètement cependant) au sein même de l'ONU.

Comme l'a fait observer Andrew Mack (ancien directeur du Groupe de la planification stratégique du Cabinet de l'ancien Secrétaire général Kofi Annan) lors du Forum international sur la sécurité à Zurich, en octobre 2006, si des attentes élevées ne sont pas forcément regrettables, il serait peut-être raisonnable de revoir légèrement à la baisse ce que l'on attend de la Commission de consolidation de la paix. Les enjeux sont énormes pour la crédibilité institutionnelle de l'ONU et, face à de telles attentes, le risque est de ne pas être à la hauteur. Un effort concerté et bien géré au niveau des relations publiques permettrait de limiter ces attentes tout en favorisant le succès de la Commission et les efforts plus larges de réforme de l'ONU, même si, en fin de compte, les résultats sur le terrain sont ce qui importe le plus.

Des résultats initiaux forts dans des situations différentes viendraient donc renforcer la réputation de la Commission.

Comme pour toute nouvelle institution, les premiers résultats de la Commission seront déterminants pour son avenir ; ils fixeront les précédents de son action. Elle doit donc impérativement réussir vite dans les cas difficiles, mais très différents, du Burundi et de la Sierra Leone. S'il s'agit dans les deux cas de régler des conflits violents qui se prolongent, les efforts de consolidation de la paix sont à des stades divers dans ces pays et interviennent dans des contextes historiques, socio-culturels et politico-économiques très différents. Ce qui fonctionne bien dans un pays n'est pas facilement transposable dans l'autre, des résultats initiaux forts dans des situations différentes viendraient donc renforcer la réputation de la Commission.

Enfin, si elle veut être à la hauteur des attentes, la Commission de consolidation de la paix doit s'assurer qu'elle ne sera pas un simple forum de débat ni un organisme faible chargé de remplacer certains efforts interinstitutions (comme les groupes consultatifs spéciaux du Conseil économique et social pour les pays qui sortent d'un conflit)⁵.

DÉFINIR LA CONSOLIDATION DE LA PAIX

Il n'existe pas de consensus sur une définition de la consolidation de la paix et encore moins sur les pratiques optimales qu'elle implique. L'ancien Secrétaire général de l'ONU, Boutros-Ghali, avait défini la consolidation de la paix comme l'« action menée en vue de définir et d'étayer les structures propres à raffermir la paix afin d'éviter une reprise des hostilités » dans son *Agenda pour la paix*⁶, mais comme le rappellent Michael Barnett et ses collègues, les organismes multilatéraux, régionaux et nationaux ont une conception très différente de la signification opérationnelle de la consolidation de la paix⁷. Pour illustrer cette idée, ils précisent que « pour l'administration Bush, la consolidation de la paix signifie l'instauration de démocraties axées sur l'économie de marché, alors que le PNUD imagine comment favoriser le développement économique et des sociétés civiles fortes mobilisées pour une culture non violente du règlement des conflits »⁸. Par conséquent, le large soutien dont bénéficie la Commission de consolidation de la paix s'explique peut-être en partie par le fait qu'il n'existe pas de consensus sur le principe même de consolidation de la paix.

L'absence d'une définition communément admise pourrait avoir une incidence sur le fond des activités de la Commission. Les succès enregistrés dans un contexte pourraient être repris tels quels dans un autre, au mépris des différences historiques, de contexte ou de situation entre les différentes zones de conflit. Les personnes, comme les institutions, sont façonnées et influencées par leurs expériences, et toute réflexion analogique suite aux succès (ou échecs) d'efforts antérieurs de consolidation de la paix influenceront inévitablement leurs décisions face aux difficultés actuelles de la consolidation de la paix. Les mesures qui semblent avoir fonctionné au Timor-Leste peuvent avoir une certaine pertinence en Sierra Leone, mais elles pourraient être d'un intérêt limité dans ce pays en raison des différences qui existent entre les deux zones de conflit sur les plans de la démographie et des ressources.

La principale difficulté sera de savoir quand et comment appliquer à des situations différentes des idées propres au contexte donné. Une bonne connaissance de l'histoire, du contexte culturel et des langues sont de bons atouts, mais des typologies plus analytiques des différentes phases et zones de conflit permettraient de ne pas appliquer à tort les idées d'un contexte à un autre. En raison des ressources humaines limitées disponibles pour la plupart des opérations des Nations Unies et des pressions qui s'exercent sur le temps des fonctionnaires de l'Organisation, les organisations non gouvernementales et les analystes universitaires pourraient jouer un rôle important à ce niveau.

La consolidation de la paix, un projet libéral

Même s'il n'existe pas de définition concertée ni de consensus sur les pratiques optimales de la consolidation de la paix, il s'agit bien d'un projet *libéral*. La consolidation de la paix se fonde largement sur l'idée que les institutions démocratiques et les mécanismes de marché seront les bases stables de la paix, au niveau interne et externe. Les fondements théoriques de la Commission de consolidation de la paix sont profondément libéraux, même s'ils ne sont pas présentés explicitement ainsi⁹. Le soutien

pour le respect des droits de l'homme, la promotion du droit, la construction d'institutions représentatives avec la tenue régulière d'élections, la création de forums de participation populaire à la politique et l'encouragement de médias libres et forts sont autant d'éléments qui s'inscrivent dans les efforts de consolidation de la paix et de construction d'une société libérale. La mobilisation active des institutions financières internationales, qui est un élément clef du mandat de la Commission de consolidation de la paix, va naturellement renforcer l'émergence et la puissance des institutions de marché.

En soulignant les fondements libéraux de la consolidation de la paix, nous ne cherchons pas à la compromettre mais simplement à préciser son essence politique. La Commission et ses agents devront faire de nombreux choix politiques y compris lorsqu'ils devront trancher entre des objectifs contraires ; dans de nombreuses situations, les progrès enregistrés dans un sens peuvent compromettre toute avancée sur un autre sujet (par exemple, le respect des droits des femmes peut être en conflit avec les objectifs de bonne gestion judiciaire au niveau local). Le libéralisme pourrait bien être la meilleure approche pour définir de tels choix, mais il convient de reconnaître que la création d'institutions libérales, même si elle est souhaitable, est en soi un projet politique.

Comme l'a fait remarquer Timothy Sisk, la recherche de la paix et l'instauration de la démocratie peuvent parfois agir dans des sens différents¹⁰. Selon Sisk, les acteurs de la consolidation de la paix se heurtent à quatre types de dilemmes : horizontaux, verticaux, systémiques et temporels. Les dilemmes horizontaux concernent le choix qu'il faut opérer entre ceux qui sont impliqués dans le processus de consolidation de la paix et ceux qui en sont exclus. Les dilemmes verticaux portent sur la décision de savoir qui va parler au nom de l'opinion : des élections suffisent-elles à traduire une volonté politique ou des mécanismes non électoraux seraient-ils plus adaptés (allant d'assemblées ou de conseils nommés comme des *shura* et des *loya jirga* jusqu'à des réunions informelles de groupes d'organisations non gouvernementales « représentatives ») ? Comment des groupes historiquement marginalisés (qui sont parfois à l'origine du conflit) doivent-ils être représentés et intégrés dans le processus de consolidation de la paix ? Les dilemmes systémiques concernent les rôles que la Commission et les organismes qu'elle représente jouent inévitablement dans le processus de consolidation de la paix. La reconnaissance d'un groupe particulier ou d'un individu par la Commission peut-elle favoriser, à long terme, certains résultats ? Dans quelle mesure, une mobilisation externe peut-elle compromettre la mobilisation locale pour le processus et son contrôle ? Enfin, les dilemmes temporels concernent les difficultés de planification inhérentes à tout processus de consolidation de la paix. Les considérations de sécurité précèdent-elles toujours celles de justice ? Les processus électoraux devraient-ils intervenir avant les efforts de réconciliation ou en même temps ? Dans quelles circonstances, des élections devraient-elles être organisées sur l'ensemble d'un territoire avant qu'il n'ait été sécurisé ?

Par conséquent, le fonctionnement efficace de la Commission de consolidation de la paix – qui consiste à coordonner les activités de différentes agences et à produire une stratégie intégrée pour chaque cas qu'elle examine – sera mis à l'épreuve par les décisions lourdes de conséquences politiques que ces fonctions impliquent. La Commission va se heurter à de réels conflits d'intérêts et à de fâcheux compromis – en décidant, par exemple, s'il convient d'impliquer, et comment, dans des structures de gouvernance provisoires, d'anciens responsables de guerre (certains ayant pu commettre des actes d'une extrême violence et étant susceptibles d'être jugés par des tribunaux sur les crimes de guerre). La conclusion d'un pacte faustien pourrait s'avérer nécessaire dans certains régimes au détriment d'autres éléments du règlement d'un conflit et des efforts de réconciliation. Aucune règle empirique ne peut guider de telles décisions et la Commission de consolidation de la paix devra inévitablement faire des choix qui auront de réelles incidences sur les efforts de consolidation de la paix.

Gérer le processus

Comme l'a fait observer un participant lors d'un séminaire organisé en octobre 2006 par le Centre de politique de sécurité, Genève (GCSP) « la plupart des stratégies de consolidation de la paix échouent, non pas à cause de leur contenu, mais en raison des failles de leur processus ». Il est déjà difficile de décider qui inclure dans la consolidation de la paix mais choisir qui doit décider en dernier ressort d'une stratégie de consolidation de la paix est la question la plus délicate qui se pose à la Commission. Est-ce la Commission elle-même, un représentant du gouvernement de l'État Membre concerné, différentes factions engagées dans le conflit, des organisations de la société civile ou le public ?

Les professionnels ayant l'expérience d'actions réussies de consolidation de la paix soulignent l'importance de la participation locale et du soutien des protagonistes clés pour la stratégie retenue. Ces protagonistes peuvent compter un grand nombre d'acteurs de la société civile, y compris d'entreprises du secteur privé. Cette observation devrait peut-être inciter la Commission de consolidation de la paix à se consacrer davantage à faciliter les processus et à créer des espaces permettant aux acteurs locaux de régler les problèmes entre eux plutôt que de décider qui doit participer, comment, et de planifier les activités de consolidation de la paix. Il est bien évident qu'une intervention extérieure est, dans certains cas, essentielle pour sortir de l'impasse dans laquelle se trouvent les acteurs locaux, mais l'aide fournie aux pays qui sortent d'un conflit meurtrier pourrait consister à mettre en place un espace de délibérations et non pas simplement à répondre à des questions techniques.

LA GOUVERNANCE

L'une des raisons principales ayant conduit à la création de la Commission de consolidation de la paix était la volonté de faciliter la coordination des différents acteurs engagés dans des activités de soutien à la paix. Durant sa première année, la Commission a cherché, à juste titre, à améliorer la coordination entre des organisations subsidiaires et des organismes de l'ONU parfois partagés, ainsi que leurs relations avec des institutions financières internationales basées à Washington. L'effort est donc essentiellement interne. Comme l'ont souligné Barnett et ses collègues, le problème de coordination va pourtant bien au-delà du système des Nations Unies¹¹. En raison de la diversité des missions et des différentes conceptions de la consolidation de la paix, le besoin de coordination concerne aussi les organisations multilatérales (comme l'Union européenne et d'autres organes régionaux) ainsi que les organes nationaux. Un problème se pose lorsque le consensus trouvé à New York n'est pas communiqué ni partagé avec les protagonistes clés dans les capitales nationales, ou que ceux-ci ne parviennent pas à s'en imprégner, il faut donc aussi impliquer les acteurs principaux dans les capitales, non seulement pour mobiliser des ressources mais pour garantir une constance de la politique à l'égard du pays concerné¹².

La taille de la Commission de consolidation de la paix pose un autre problème de gouvernance. La Commission ayant été créée à la fois par l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité, elle se doit d'être représentative des deux organes. La règle du consensus devant régir les décisions de ses 31 États Membres, la Commission pourrait bien être moins efficace que certains petits groupes consultatifs qu'elle remplace¹³.

En raison de sa taille, de l'absence d'une définition unique de la consolidation de la paix et d'autres difficultés sur le fond, la Commission pourrait devenir un simple lieu de discussion, un nouvel obstacle bureaucratique qui gênerait les actions de l'ONU. Heureusement, la règle du consensus n'a pas été un problème jusqu'à présent, mais ce sera peut-être plus délicat lorsque la Commission s'occupera de cas plus difficiles ou beaucoup plus politisés.

LE FINANCEMENT

Le dernier problème auquel se heurte la Commission de consolidation de la paix est d'ordre financier¹⁴. Une somme totale de 210 millions de dollars a déjà été promise au Fonds pour la consolidation de la paix, dont l'objectif de financement est de 250 millions de dollars (comme l'avait recommandé au départ le Groupe de personnalités de haut niveau)¹⁵. Sur cette somme, le Secrétaire général a déjà alloué 35 millions au Burundi pour promouvoir une bonne gouvernance et 35 millions à la Sierra Leone pour des projets consacrés à l'emploi et la responsabilisation des jeunes, la démocratie et la bonne gouvernance, la justice et la sécurité, ainsi qu'à l'offre de services publics. Le Fonds a pour objectif principal de fournir les ressources nécessaires pour des actions essentielles comme le désarmement, la démobilisation et la réintégration entre la signature d'un accord de paix et la mobilisation de fonds lors de réunions de donateurs (et leur affectation finale). Comme l'a déclaré Carolyn McAskie, Sous-Secrétaire générale chargée du Bureau d'appui à la consolidation de la paix, lors de la réunion du Conseil de sécurité consacrée en janvier 2007 à la Commission de consolidation de la paix, « le Fonds ne peut que jouer le rôle de catalyseur. Il ne peut pas apporter à lui seul les ressources dont les pays sortant d'un conflit ont besoin pour consolider la paix »¹⁶. Lors de cette réunion, les représentants du Burundi et de la Sierra Leone ont approuvé cette analyse et souligné l'importance de ressources financières durables. Comme l'a dit l'Ambassadeur Sylvester Rowe de la Sierra Leone, « le maître mot est "des ressources, encore des ressources, toujours des ressources" »¹⁷.

Les projets de reconstruction et de développement nécessiteraient des milliards de dollars, mais reste à savoir si l'objectif actuel de 250 millions de dollars pour le Fonds pour la consolidation de la paix permettra d'allouer rapidement des fonds si la Commission étend son action à d'autres pays qui pourraient avoir besoin de son soutien (par exemple, l'Afghanistan, la Côte d'Ivoire, Haïti, l'Iraq, le Liban, le Libéria, la République démocratique du Congo, la Somalie, le Soudan et le Timor-Leste). Comme l'a souligné l'Ambassadeur Gaspar Martins, Président du Comité d'organisation de la Commission, les contributions versées récemment au Fonds pour la consolidation de la paix sont encourageantes, « même si les montants disponibles restent insuffisants par rapport aux besoins de ces deux pays et à l'urgence d'y répondre »¹⁸.

Les contraintes qui pèsent sur la Commission de consolidation de la paix

Les difficultés qui entravent l'action de la Commission de consolidation de la paix sont exacerbées par certaines circonstances. La principale contrainte vient de la nature même de l'ONU, une organisation profondément centrée sur les États. Les États sont les membres de l'Organisation, ils dirigent l'institution et ont la priorité dans toutes ses délibérations. Par conséquent, tout processus de consolidation de la paix mené sous l'égide des Nations Unies aura tendance à privilégier les préoccupations des États. Même si les résolutions des Nations Unies instaurant la Commission prônent l'implication d'acteurs de la société civile et de petites entreprises, ces organisations pourraient bien être marginalisées dans un processus qui accorderait invariablement plus d'attention aux priorités définies par les États Membres plutôt qu'à celles de la société civile.

En tant qu'entité des Nations Unies, la Commission de consolidation de la paix travaillera inévitablement en étroite relation avec les États – attendant qu'un État Membre demande son assistance, comptant sur l'État pour qu'il organise ses visites et convie les participants aux rencontres consacrées à son pays et demandant à l'État Membre son avis sur ses besoins spécifiques et sur l'allocation qu'il espère du Fonds pour la consolidation de la paix. Encore faut-il qu'existe un État authentique, représentatif et viable. Or, il peut arriver qu'un État viable ne soit pas encore en place ou que l'État soit la principale menace pour une consolidation de la paix durable. En l'absence d'autorité nationale compétente avec laquelle la Commission puisse travailler, ses suppositions sur certains pays pourraient l'empêcher de s'occuper de situations de conflit parmi les plus difficiles.

Le fait que l'ONU attache autant d'importance aux États est une difficulté supplémentaire pour la Commission car certains conflits internes s'expliquent autant par des conflits régionaux que par des actions menées par un État Membre sur son territoire ; la consolidation de la paix et le règlement d'un conflit à long terme peuvent dépendre de l'engagement d'acteurs intervenant en dehors de l'État concerné. Se focaliser sur un État Membre ne permet peut-être pas de s'attaquer aux causes principales du problème ; il faudrait peut-être impliquer d'autres États, acteurs non étatiques transnationaux et organisations régionales. Il est toutefois important de noter que dans le cadre de son engagement pour le Burundi, la Commission tient compte de la dynamique régionale du conflit et de la collaboration avec la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs¹⁹.

Une autre limite – qui pourrait être une chance – est le fait que les résolutions qui ont créé la Commission de consolidation de la paix, comme la plupart des résolutions des Nations Unies, comportent des ambiguïtés et des formules de compromis. Il n'existe pas de définition de la consolidation de la paix et même si les résolutions reconnaissent l'importance du rôle des femmes dans la prévention et le règlement des conflits et de l'action de la société civile et des organisations non gouvernementales, elles ne précisent pas *comment* ces acteurs doivent être impliqués. Il a été relativement facile d'arriver à un consensus sur la création de la Commission de consolidation de la paix car (comme nous l'avons dit précédemment) les gens l'envisagent différemment. Si les pragmatistes l'emportent et interprètent de manière constructive les ambiguïtés des résolutions, cela pourrait être un avantage. Dans le cas contraire, la Commission risquerait de n'être qu'un forum pour le type de dissensions politiques qui ont compromis l'efficacité et la légitimité du Conseil des droits de l'homme.

Les chances qui s'offrent à la Commission de consolidation de la paix

L'insuffisance démocratique qui règne au sein de l'Organisation suscite une inquiétude croissante à l'ONU comme à l'extérieur. Personne ne conteste le caractère non représentatif du Conseil de sécurité et l'impossibilité de réformer sa composition avant le Sommet mondial de 2005 fut, pour beaucoup, une réelle déception. Les fonctions législatives que semblent assumer de plus en plus les Nations Unies (notamment avec les résolutions 1373 et 1540 adoptées respectivement en 2001 et 2004 par le Conseil de sécurité) suscitent une inquiétude croissante. L'absence de contrepoids judiciaire aux actions du Conseil de sécurité concernant la désignation de particuliers et de personnes morales pour leur soutien présumé à des actes de terrorisme a conduit à des actions en justice dans des cours nationales et régionales pour savoir si le Conseil de sécurité aurait pris des décisions qui violeraient les conventions régionales des droits de l'homme²⁰.

La Commission de consolidation de la paix est une innovation institutionnelle importante au sein du système des Nations Unies.

Initiative conjointe de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité, la Commission de consolidation de la paix est une innovation institutionnelle importante au sein du système des

Nations Unies. Si elle est un succès, elle pourrait être considérée comme un moyen de résoudre certains problèmes d'insuffisance démocratique et pourrait devenir un modèle de coopération institutionnelle entre l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité. Les pays en développement et le Mouvement des pays non alignés ont souvent dénoncé le rôle déterminant du Conseil de sécurité lors des débats sur la création de la Commission de consolidation de la paix. Certains considéraient le rôle principal des cinq membres permanents dans la Commission comme un moyen détourné d'exercer le veto du Conseil de sécurité dans les couloirs de l'Assemblée générale, alors que d'autres s'inquiètent de voir la Commission devenir une simple annexe du Conseil de sécurité. Ces inquiétudes expliquent les débuts difficiles de la Commission ; le Conseil est cependant resté discret sur ce sujet en 2006 et sur les situations de conflit pouvant être ajoutées à l'ordre du jour de la Commission²¹.

Le pragmatisme qui a prévalu lors des premières réunions importantes de la Commission, en octobre 2006, est encourageant pour l'avenir. Les membres de la direction de la Commission (l'Angola et El Salvador) ont une connaissance directe d'initiatives réussies de consolidation de la paix dans leurs pays et sont déterminés à appliquer avec succès cette entreprise à d'autres situations de conflit. Le personnel et la direction du Bureau d'appui à la consolidation de la paix sont largement considérés comme très compétents et dotés des connaissances nécessaires pour mener les tâches complexes de l'institution. En janvier 2007, lors de la session du Conseil de sécurité consacrée à la Commission de consolidation de la paix, Carolyn McAskie a prononcé un discours explicite et succinct soulignant les nombreuses difficultés et contraintes qui pèsent sur la Commission. Enfin, et c'est le plus important, des pays qui sortent d'un conflit violent (le Burundi et la Sierra Leone) se montrent très impliqués dans le processus.

Les résultats des initiatives de maintien de la paix engagées par le passé par l'ONU sont mitigés – surtout parce qu'elles concernaient les situations les plus difficiles – mais la Commission de consolidation de la paix a aujourd'hui la possibilité de démontrer l'efficacité des Nations Unies. Des succès sur le terrain au Burundi et en Sierra Leone seraient très importants et viendraient étayer la crédibilité de l'ONU dans son ensemble.

Conclusion

Malgré de nombreuses difficultés et des contraintes écrasantes, la Commission de consolidation de la paix et l'expérience institutionnelle qu'elle représente pourraient bien être des succès. En définitive, le succès ou l'échec de la Commission ne dépend pas directement d'elle : le succès des différentes opérations de consolidation de la paix dépendra de la volonté politique des principaux acteurs des zones de conflit. Espérons qu'avec les encouragements et le soutien politique d'autres États Membres de l'ONU, ces acteurs clés seront convaincus et s'impliqueront, et que la mobilisation et les ressources nécessaires pour des projets de transition instaureront les conditions d'une consolidation de la paix durable et réussie.

Notes

1. Paul Collier *et al.*, 2003, *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, New York, Oxford University Press et la Banque mondiale, p. 83 ; C.T. Call et S.E. Cook, 2003, « On Democratization and Peacebuilding », *Global Governance*, vol. 9, n° 2, p. 240.
2. Shepard Forman et Stewart Patrick (sous la direction de), 2000, *Good Intentions: Pledges of Aid for PostConflict Recovery*, Boulder (Colorado), Lynne Rienner.
3. Michael W. Doyle, 2007, « The John W. Holmes Lecture: Building Peace », *Global Governance*, vol. 13, n° 1, p. 10.

4. *Agenda pour la paix, Rapport du Secrétaire général*, document des Nations Unies A/47/277-S/24111, 17 juin 1992, disponible en anglais à l'adresse <www.un.org/docs/SG/agpeace.html>, partie VI.
5. Jochen Prantl, 2006, *ECOSOC Ad Hoc Advisory Groups on African Countries Emerging from Conflict: the Silent Avant Garde*, New York, Nations Unies.
6. *Agenda pour la paix, Rapport du Secrétaire général*, op. cit., par. 21.
7. Michael Barnett, Hunjoon Kim, Madalene O'Donnell et Laura Sitea, 2007, « Peacebuilding: What Is in a Name? », *Global Governance*, vol. 13, n° 1.
8. Ibid., p. 44.
9. Roland Paris, 2004, *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press.
10. Timothy D. Sisk, « Peacebuilding as Democratization: Findings and Implications », papier présenté lors du séminaire « Establishing the United Nations Peacebuilding Commission », Institut universitaire de hautes études internationales, Genève, 12 juin 2006.
11. Barnett et al., op. cit.
12. C'est une leçon précieuse tirée de l'application des sanctions multilatérales, voir Peter Wallensteen, Carina Staibano et Mikael Eriksson (sous la direction de), 2003, *Making Targeted Sanctions Effective: Guidelines for the Implementation of UN Policy Option*, Université d'Uppsala, à l'adresse <www.smartsanctions.se/stockholm_process/Reports.htm>.
13. Jochen Prantl, op. cit.
14. Pour plus d'informations sur le Fonds pour la consolidation de la paix et les coûts de la consolidation de la paix, voir l'article de Richard Ponzio dans ce numéro du *Forum du désarmement*.
15. « UN Grants Sierra Leone \$35 million to Help It Build up Institutions for Peace », *Service d'information des Nations Unies*, 1^{er} mars 2007.
16. Conseil de sécurité de l'ONU, 5627^e séance, document des Nations Unies S/PV.5627, 31 janvier 2007, p. 6.
17. Ibid., p. 13.
18. Ibid., p. 5.
19. Ibid., p. 7.
20. *Renforcer les sanctions ciblées grâce à des procédures équitables et transparentes*, Livre blanc rédigé par le projet relatif aux sanctions ciblées du Watson Institute de l'Université Brown, 30 mars 2006, document des Nations Unies A/60/887-S/2006/331, 14 juin 2006.
21. Security Council Report, *Update Report No. 5: Peacebuilding Commission*, 25 janvier 2007, disponible à l'adresse <www.securitycouncilreport.org>, p. 2.

ACTIVITÉ

Les organisations régionales et l'application de la résolution 1540 du Conseil de sécurité de l'ONU

En raison des valeurs et des intérêts qu'elles partagent et des mécanismes dont elles disposent, les organisations régionales pourraient bien être les mieux placées pour encourager et faciliter la signature, la ratification et l'application des obligations internationales. Elles peuvent notamment jouer un rôle important dans l'application de la résolution 1540 du Conseil de sécurité sur la non-prolifération des armes de destruction massive. C'est particulièrement vrai dans les régions les moins développées du monde et dans les pays qui n'ont pas, ou peu, d'expérience de ces questions.

Certains spécialistes qui connaissent bien certaines organisations régionales pensent qu'elles pourraient rencontrer des problèmes pour mener à bien un rôle important dans l'application et le contrôle du respect de la résolution 1540. Ces doutes s'expliquent par différentes raisons comme l'insuffisance des capacités institutionnelles, des fonds et des mécanismes d'application, ainsi que d'autres priorités des organisations régionales. Malgré ces apparentes difficultés, il existe aussi certaines possibilités. Par définition, les organisations régionales, à la différence des entités internationales ou mondiales, ont l'avantage d'être composées d'États proches les uns des autres avec des histoires et cultures politiques, sociales et économiques assez similaires. Par conséquent, les organisations régionales pourraient avoir l'autorité nécessaire pour expliquer aux États et aux régions, l'intérêt, pour la sécurité, d'appliquer la résolution 1540. Tout porte à croire que les pressions exercées par des États membres au sein d'organisations régionales auront plus d'effet que les efforts d'autres pays ou d'autres acteurs internationaux. Les États pourraient, en outre, juger politiquement plus correct de recevoir d'organisations régionales plutôt que dans un cadre bilatéral des fonds ou une assistance technique destinés à l'application de la résolution 1540. La volonté de protéger sa souveraineté, par crainte de voir un donateur extérieur exercer une influence politique sur ses affaires intérieures, explique souvent l'hésitation d'un État par rapport à ce type d'assistance. Enfin, des exemples montrent que des organisations sous-régionales, qui furent dans certains cas créées par des traités au sein d'organisations régionales, pourraient donner des conseils en matière d'application, de contrôle et de vérification du

Dans cette rubrique, nous mettons en avant une activité pour en présenter la méthodologie, les dernières avancées ou les résultats. Nous vous proposons également une description détaillée d'une nouvelle publication de l'Institut. N'oubliez pas que toutes les activités de l'UNIDIR sont présentées sur notre site web, avec les coordonnées des personnes responsables, et des extraits de nos publications, que vous pouvez commander en ligne <www.unidir.org>.

respect des engagements pris. Si elles veulent contribuer de manière significative à l'application de la résolution 1540, les organisations régionales devront tirer parti de leurs forces et développer les capacités dans certains domaines.

Dans sa phase initiale, ce projet a examiné un domaine où les organisations régionales ont joué un rôle très important ces dernières années, à savoir celui des armes légères. Cela a permis l'élaboration d'un « modèle » sur le rôle des organisations régionales dans les efforts d'application, qui est aujourd'hui transposé aux questions nucléaires, biologiques et chimiques concernées par la résolution 1540, en tenant compte, bien évidemment, de ce qu'il est très difficile, dans certaines régions, d'obtenir une mobilisation politique sur les questions liées aux armes de destruction massive à la différence de celles concernant les armes légères qui ont une très grande importance politique. Même si les questions liées aux armes légères et à la résolution 1540 ne semblent pas toutes aussi importantes ni aussi urgentes, l'expérience des organisations régionales pour atteindre les objectifs donnent une idée du rôle des organisations régionales et de leurs limites s'agissant des questions d'application et de respect des engagements.

Ce projet est mené en collaboration avec Lawrence Scheinman du Center for Nonproliferation Studies, Monterey Institute of International Studies.

Pour plus d'informations, veuillez vous adresser à :

Kerstin Vignard

Tél. : +41 (0)22 917 15 82

Fax : +41 (0)22 917 01 76

E-mail : kvignard@unog.ch

NOUVELLE PUBLICATION

Cluster Munitions in Albania and Lao PDR: The Humanitarian and Socio-Economic Impact

Les armes à sous-munitions ont été utilisées lors de combats dans au moins 21 pays. L'on sait que 34 pays fabriquent de telles armes et au moins 73 en ont en stock. Plusieurs milliards de sous-munitions sont stockées dans le monde.

Les armes à sous-munitions tuent des civils et provoquent des souffrances pendant et après les conflits. Ces armes sont particulièrement dangereuses et méritent d'être examinées par la communauté internationale car, là où elles sont utilisées, elles ont des conséquences graves et durables sur les plans humanitaires et socio-économiques.

Cet ouvrage examine brièvement la pollution par les sous-munitions en Albanie et en République démocratique populaire lao. Ces études donnent une idée des conséquences qu'entraîne sur les plans humanitaires et socio-économiques, à court et long termes, l'emploi d'armes à sous-munitions. Le cas de la République démocratique populaire lao montre les dommages que provoque – plus de trente ans après – l'emploi d'armes à sous-munitions sur une grande échelle et celui de l'Albanie démontre que même des utilisations récentes et limitées de ces armes peuvent avoir des conséquences tout aussi graves.

Ces études soulignent les effets dévastateurs des armes à sous-munitions sur les populations civiles. Elles sont une preuve supplémentaire de la nécessité de prendre des mesures fortes pour réduire les tragédies que les munitions provoquent dans les vies et les sociétés.

Cluster Munitions in Albania and Lao PDR: The Humanitarian and Socio-Economic Impact

Rosy Cave, Anthea Lawson et Andrew Sherriff

UNIDIR, 2006

56 pages

Gratuit