

Annuaire suisse
de politique
de développement

Annuaire suisse de politique de développement

25-2 | 2006

Paix et sécurité : les défis lancés à la coopération
internationale

Comment consolider la paix plus efficacement ?

Un entretien avec Roland Paris

Alina Rocha Menocal et Kate Kilpatrick



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/aspd/245>

ISSN : 1663-9669

Éditeur

Institut de hautes études internationales et du développement

Édition imprimée

Date de publication : 1 octobre 2006

Pagination : 69-78

ISBN : 2-88247-064-9

ISSN : 1660-5934

Référence électronique

Alina Rocha Menocal et Kate Kilpatrick, « Comment consolider la paix plus efficacement ? », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 25-2 | 2006, mis en ligne le 18 décembre 2009, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/aspd/245>

Comment consolider la paix plus efficacement ?

Un entretien avec Roland Paris*

Rocha Menocal et Kate Kilpatrick

Depuis le début des années 1990, la communauté internationale s'est beaucoup impliquée dans la reconstruction des Etats déchirés par la guerre et les violences. Aujourd'hui, les Nations unies sont à elles seules engagées dans plus de dix missions politiques de consolidation de la paix dans le monde entier. L'expérience qu'elles ont acquise dans les interventions postconflit s'étend du Cambodge au Guatemala, en passant par le Mozambique¹. Avec les opérations de grande envergure en cours en Afghanistan et en Irak, la consolidation de la paix constitue un secteur global d'activité en pleine croissance. Et pourtant, que savons-nous de l'utilité réelle de ces missions ? Permettent-elles vraiment de réduire les tensions et de favoriser la reconstruction au lendemain des conflits ? Le dernier ouvrage de Roland Paris, *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*² (lauréat de plusieurs prix, dont le Chadwick F. Alger Award du meilleur livre sur les organisations internationales), examine 14 des prin-

cipales missions de consolidation de la paix conduites par les Nations unies entre 1989 et 1999. Roland Paris (RP) s'y demande si les modèles actuels de maintien de la paix, qui mettent l'accent sur une démocratisation et une libéralisation rapides du marché, sont appropriés dans le contexte très fragile des lendemains de conflits. Dans cet entretien, nous (Development in Practice, DIP)³ lui demandons de partager les leçons que l'on peut tirer des expériences de consolidation de la paix et de leur efficacité dans la prévention du retour aux violences.

DIP : En quoi consiste à vos yeux ce qu'on appelle la consolidation de la paix ?

RP: Je définis la consolidation de la paix comme l'activité qui est déployée dans une région sortant d'un conflit et qui vise à créer les conditions d'une paix stable et durable ainsi qu'à prévenir le retour de violences à grande échelle.

* Cet entretien avec Roland Paris, professeur assistant en sciences politiques et en affaires internationales à l'Université du Colorado, à Boulder, date du 18 février 2005. Il a été conduit par Alina Rocha Menocal, rédactrice en chef adjointe de *Development in Practice* jusqu'en mars 2005 et aujourd'hui responsable de recherche à l'Overseas Development Institute (ODI), à Londres, et par Kate Kilpatrick, conseillère politique dans la *Programme Policy Team* d'Oxfam GB jusqu'en septembre 2005 et travaillant aujourd'hui au Niger pour l'organisation Concern.

¹ Pour plus d'informations sur les activités de consolidation de la paix de l'ONU, voir <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/index.asp#>>.

² Paru en 2004 chez Cambridge University Press, Cambridge.

³ Le document qui suit (pp. 69-78) est une adaptation, par l'éditeur (Institut universitaire d'études du développement IUED, Genève), de *Development in Practice*, vol. 15, n° 6, novembre 2005, pp. 767-777, avec l'autorisation d'Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford OX4 2JY UK, <<http://www.oxfam.org.uk>>. Oxfam GB n'endosse pas nécessairement les textes ou les activités qui accompagnent ce document ni n'a approuvé le texte adapté.

DIP: Au-delà de la prévention du retour de la violence – qui semble être un indicateur utile mais plutôt étroit –, quels autres éléments jugez-vous importants dans le travail de reconstruction postconflit ?

RP: J'utilise la définition donnée par Boutros-Ghali dans son *Agenda pour la paix*⁴, la plus utilisée au début et au milieu des années 1990. Depuis la fin des années 1990, le terme de *peace building* ou «consolidation de la paix» recouvre un éventail beaucoup plus large d'initiatives locales, régionales, nationales et internationales en faveur de la paix, intégrant également la prévention des conflits. Pour ceux qui s'inscrivent dans la tradition de Johan Galtung⁵, par exemple, le *peace building* est la création de ce qu'ils appellent une «paix positive». Cette paix positive recouvre beaucoup plus que l'absence de violence, elle inclut le fait d'être à l'abri de divers types d'oppressions et de privations. Ce genre de définition mêle projets de développement et de sécurité et s'inscrit dans un débat plus large sur la «sécurité humaine». Bien que ces objectifs soient importants, vouloir inclure dans la définition de la consolidation de la paix à la fois l'aide au développement, à la sécurité et à la bonne gouvernance ne permet plus de distinguer les causes et les effets. C'est pourquoi, dans mon enquête, je m'en suis tenu à une définition plus stricte. Je ne dis pas que les opérations d'établissement de la paix devraient ignorer les objectifs que sont, par exemple, le soutien à la

bonne gouvernance et au développement, ou ignorer la question de l'inégale répartition des richesses. Mais ce qui m'intéresse le plus, c'est la prévention de la violence à grande échelle, et je me concentre sur cette visée qui est le principal objectif de la consolidation de la paix.

DIP: Vous avez défendu la thèse selon laquelle les opérations de consolidation de la paix, même si elles se distinguent à bien des égards les unes des autres, partagent un ensemble de principes et de présuppositions. Pourriez-vous nous en dire plus au sujet des valeurs et des normes qui vous semblent implicites dans l'établissement de la paix ?

RP: Deux choses me frappent quand je considère ce qui a été fait en matière de consolidation de la paix depuis les années 1990. La première est qu'il y a de grandes différences entre les diverses missions que j'ai étudiées ainsi qu'entre les endroits où elles ont été conduites. Les environnements étaient différents, tout comme les problèmes qui se posaient, et les équipes avaient des profils très divers. Ma seconde observation est que malgré ces différences, et bien qu'il n'existe pas d'agence centrale de coordination du travail de consolidation de la paix, on constate une nette convergence des stratégies, lesquelles s'articulent autour du développement accéléré de la démocratie et de l'économie de marché. Que ce soit implicitement ou explicitement, les missions que j'ai étudiées ont

⁴ Boutros Boutros-Ghali, *Un agenda pour la paix*, New York, Nations unies, 1992.

⁵ Johan Galtung est le fondateur et le directeur de TRANSCEND, réseau global d'experts engagés dans le règlement des conflits par des moyens pacifiques. Auteur du premier manuel de l'ONU pour les formateurs et les participants (*Conflict Transformation by Peaceful Means: The TRANSCEND Approach*, New York, United Nations Development Programme [UNDP], 2000), il est considéré comme l'un des grands pionniers des études sur la paix et du règlement des conflits, sur le plan théorique comme sur le plan pratique.

toutes, d'une manière ou d'une autre, encouragé la démocratisation et le développement des marchés comme remède aux violences civiles et ont toutes tenté de réaliser ces réformes aussi rapidement que possible.

DIP: Cet idéal, cette volonté de convertir des Etats bouleversés par la guerre en démocraties libérales de marché est-elle intrinsèquement déplacée? Si c'est le cas, quelles sont les alternatives?

RP: Non, je ne pense pas que cet objectif soit intrinsèquement déplacé. Je trouve aussi que, pour la plupart des pays, un gouvernement de type démocratique ou représentatif flanqué d'une économie orientée vers le marché constitue probablement la meilleure solution à long terme aux violences civiles. Un nombre impressionnant d'études ont démontré que les démocraties de marché solidement établies sont nettement plus pacifiques que les autres types de régimes, tant dans leur politique intérieure que dans leurs rapports avec les autres Etats, et qu'elles sont généralement moins répressives et moins exposées aux catastrophes humanitaires. La démocratie de marché, sous une forme ou une autre, semble être un excellent garant de stabilité.

DIP: Alors, où est le problème?

RP: Le problème n'est pas dans la promotion de la démocratie et du marché libre. Le problème est dans l'idée selon laquelle des acteurs extérieurs peuvent agir rapidement et sans douleur dans des pays à peine sortis d'une guerre civile – qu'il est possible d'organiser des élections, de lancer des réformes orientées vers le marché, puis de se reposer en annonçant qu'on a réussi et en attendant que tout s'ar-

range de soi-même. Les choses ne sont pas aussi simples. Tout d'abord, pour fonctionner, les économies de marché ont besoin au minimum d'un Etat bien rodé capable de faire respecter la loi au sens le plus large du terme. Adam Smith lui-même soutenait que l'existence d'un marché libre dépendait de celle d'un Etat capable, par exemple, d'assurer le respect des contrats et de résoudre les conflits par des mécanismes juridiques impartiaux. Il en va de même sur le plan politique: les démocraties ont besoin d'un système juridique et de tribunaux sur lesquels on puisse compter pour résoudre, par exemple, les divergences d'opinion sur l'application des lois électorales. Le personnel chargé de consolider la paix n'a pas intériorisé cette nécessité, celle de mettre sur pied un Etat, des structures étatiques et des institutions pouvant servir de soubassement à une économie de marché et à un système politique démocratique durables.

DIP: Donc, selon vous, la volonté de construire des démocraties libérales est une bonne chose à long terme, mais crée de nombreuses difficultés à court terme. En quoi la libéralisation est-elle si déstabilisante dans les sociétés sortant d'un conflit?

RP: De récentes études empiriques ont montré que les Etats les plus instables du monde, ceux qui sont le plus exposés aux violences internes et aux conflits internationaux, ne sont pas les Etats stables, qu'ils soient autoritaires ou démocratiques, mais plutôt ceux dans lesquels la démocratisation est incomplète ou partielle, ceux qui se sont embourbés dans la transition. En conséquence, si le travail de libéralisation est une étape nécessaire pour arriver à une démocratie de marché relativement stable à

long terme, s'y vouer sans respecter toutes les étapes de consolidation d'un système démocratique peut pousser un Etat dans cette catégorie très vulnérable.

Par ailleurs, une étude de la Banque mondiale montre qu'un pays sortant d'une guerre civile risque dans 44 % des cas d'y retomber dans les cinq années⁶. Ces Etats sont particulièrement fragiles parce que, en général, ils sont très polarisés. Ils ne disposent pas – presque par définition – des institutions permettant de régler les différends entre anciens belligérants. Cette carence limite considérablement les possibilités de canaliser les désaccords et les disputes de manière institutionnelle. Les Etats sortant d'une guerre civile connaissent aussi des problèmes de développement particuliers : bien souvent les armes y pullulent et il faut trouver le moyen de démobiliser et de réintégrer un grand nombre d'anciens combattants. Une situation assez explosive !

La démocratie et l'économie de marché encouragent tout naturellement la concurrence, tant politique qu'économique. Mais la concurrence politique, même dans le cadre d'une démocratie naissante, peut accentuer les lignes de fracture qui étaient à l'origine du conflit. Sur le plan économique, les programmes de passage à l'économie de marché et l'accroissement de la concurrence découlant des privatisations peuvent creuser l'écart entre les gagnants et les perdants du point de vue économique. Ce qui est particulièrement dangereux dans les pays où les conflits ont été attisés par l'inégalité de la répartition des richesses.

Il y a donc comme un paradoxe au cœur de la démocratie libérale et de l'économie libérale de marché. Ce paradoxe est dû au fait que, à longue échéance, on peut obtenir des résultats stables et bénéfiques en encourageant la concurrence. Là où cette concurrence est canalisée et modérée par des institutions d'Etat, elle peut servir des fins politiques et économiques fécondes et ses excès peuvent être modérés par les méthodes et les règles d'une concurrence pacifique reconnaissant l'importance sociale de l'équité. Mais à court terme, la promotion de ces formes de concurrence au lendemain d'un conflit peut se révéler dangereusement déstabilisante. On ne peut donc pas partir du principe que la promotion de la concurrence politique démocratique, du militantisme au sein de la société civile et de l'économie de marché sera automatiquement bénéfique. En fait, les effets induits peuvent se révéler très négatifs. Pendant les années 1990, les opérations de consolidation de la paix se fondaient sur une vision excessivement optimiste des effets perçus comme intrinsèquement bénéfiques des élections et des réformes. Les équipes de consolidation de la paix doivent apprendre à anticiper les éventuels conflits engendrés par la libéralisation et reconnaître que l'une des tâches centrales de leur politique de consolidation de la paix est de les prévenir.

DIP : On admet communément que le renforcement de la société civile et de la liberté de presse est essentiel à tout projet de reconstruction. Vous semblez toutefois indiquer qu'une telle politique peut être probléma-

⁶ Paul Collier *et al.*, *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, vol. 1, Washington, DC, World Bank, 2003.

tique. Y a-t-il donc, au lendemain d'un conflit, des situations dans lesquelles le soutien à la société civile et à la liberté de presse peut être déstabilisant ?

RP: Les exemples ne manquent pas de pays à société civile très active où les organisations de la société civile (OSC) ont en fait été un facteur de répression et de conflit plutôt qu'une force de paix. On ne peut pas partir du principe qu'une organisation, par le simple fait d'être une entité bénévole et indépendante de l'Etat, œuvre pour le pluralisme et la modération. Il est tout à fait possible que les OSC reflètent les préjugés et les divisions sociales du moment. Cela a été le cas, par exemple, au Rwanda où la libéralisation politique a favorisé l'éclosion d'une quantité de médias et d'OSC qui ont accentué les divisions sociales du pays. Bien entendu, beaucoup d'OSC encouragent le pluralisme et la paix. Le défi, pour les missions de consolidation de la paix, est de soutenir ce qu'on pourrait appeler la «bonne» société civile et de contenir les éléments potentiellement nuisibles. Certaines agences de consolidation de la paix ont commencé à tester le soutien aux groupements «transfactieux» de la société civile de pays sortant d'un conflit. L'OCDE, par exemple, a organisé au Salvador et au Rwanda des programmes de «culture de la paix» conçus pour renforcer sur le terrain le dialogue et la coopération entre communautés anciennement belligérantes. Cela reste cependant très marginal.

DIP: Vous avez proposé un modèle de consolidation de la paix, que vous appelez «institutionnaliser avant de libéraliser», qui apporte une réponse au paradoxe que vous avez mis en évidence entre la promotion de la démocratie et de l'économie de mar-

ché et les effets déstabilisants que la libéralisation peut provoquer à court terme. Pouvez-vous nous en parler ?

RP: L'objectif général d'«institutionnaliser avant de libéraliser» est de tenter de maintenir l'objectif de transformation des Etats sortant d'un conflit en démocraties stables dotées d'économies productives, tout en tirant la leçon de l'échec des opérations de consolidation de la paix où ces transformations n'ont pas été bien gérées. L'un des éléments de cette approche est de ne pas précipiter les élections lorsque les conditions nécessaires pour en assurer le déroulement relativement pacifique ne sont pas réunies. On met souvent les équipes de consolidation de la paix sous pression pour qu'elles obtiennent rapidement des résultats. Cela peut les inciter à organiser des élections de manière prématurée pour avoir quelque chose à montrer, pour poser un jalon. Ce qui leur permet ensuite de réduire leurs activités et d'organiser leur retrait. A mes yeux, les conditions nécessaires à des élections pacifiques comprennent la présence d'une force de sécurité – locale ou internationale – capable de maintenir la sécurité de base tout au long du processus électoral. La seconde condition serait que les règles électorales soient bien fixées et qu'il existe des mécanismes de résolution des litiges au sujet de l'organisation et de l'issue des élections, afin que leurs résultats puissent être rapidement entérinés. Dans les endroits où d'importantes factions armées peuvent entraver le processus électoral ou empêcher qu'on en applique les résultats, la démobilisation et le désarmement peuvent s'imposer comme une nécessité préalable. Parmi les autres points à considérer, il y a la nature des partis politiques qui émergent du processus. Au lendemain

de conflits, il est probable que les partis politiques reproduisent les lignes de fracture à l'origine du conflit. En précipitant les élections, on risque d'institutionnaliser ces divisions. En les retardant, on peut en atténuer certaines et permettre le développement de partis recrutant de part et d'autre des lignes de fraction. Se ménager un peu d'espace et de temps après la fin d'un conflit permet parfois l'éclosion d'une nouvelle politique. S'il est clair que retarder indéfiniment les élections coûte de l'argent, le premier souci des opérations de consolidation de la paix devrait être de créer les conditions permettant de poser les fondations d'une démocratisation durable.

DIP: Quel genre de mesures d'«ingénierie politique» les donateurs peuvent-ils préconiser pour soutenir plutôt les entités politiques qui transcendent les lignes de fracture que celles qui ne font que les accentuer ?

RP: Pour répondre crûment, il y a les carottes et les bâtons. Parmi les carottes, il y a l'aide internationale sous forme d'infrastructures nécessaires à la création de nouveaux partis politiques à large audience. Du côté des bâtons, les règlements électoraux devraient préciser que les partis engagés dans les élections ne peuvent ni prêcher, ni justifier, ni perpétrer des violences contre d'autres groupes de la société, et que tout parti qui adopterait une telle tactique serait exclu des élections. Je reconnais qu'il s'agit là d'une intrusion extrême, mais je la pense nécessaire. Il existe des moyens de gérer ce genre de contraintes et d'empêcher qu'elles soient trop contournées.

De manière plus générale, on peut dire que les règles électorales peuvent

orienter l'émergence, le développement, le succès ou l'échec de certains types de partis, lesquels ont à leur tour une influence sur les perspectives de réconciliation ou, au contraire, de poursuite du conflit. Nous devons bien garder à l'esprit que certains types de règlements électoraux peuvent accentuer les divisions plutôt que favoriser une politique de conciliation. Dans le cas de la Bosnie, par exemple, la manière dont on a conçu la présidence et les élections de septembre 1996 n'a pas été heureuse. L'idée était de créer une présidence tripartite dont chaque coprésident représentait l'une des principales communautés ethniques en présence: les Croates de Bosnie, la communauté bosniaque ou musulmane et les Serbes. Les électeurs ne pouvaient voter que pour les candidats à la présidence représentant leur propre groupe ethnique. Ce qui a créé une présidence tripartite dont chacun des trois membres pouvait opposer son veto aux décisions adoptées par les deux autres. Une règle de ce genre encourage vivement les candidats à chercher leur soutien sur une base exclusivement ethnique puisque rien ne les incite à tendre la main vers les autres communautés.

DIP: Vous diriez donc que, dans les sociétés sortant d'un conflit, la capacité de transcender les fronts doit s'exprimer par la capacité de créer des alliances transcommunautaires ?

RP: Je pense que, particulièrement dans les pays sortant de conflits d'origine fortement ethnique, il est important de tendre vers une forme de gouvernement permettant d'entretenir l'entente par-dessus les divisions ethniques. Le modèle appliqué en Bosnie était défectueux parce qu'il institutionnalisait la séparation. Au Niger, entre 1979 et 1983, on a eu recours à

un modèle intéressant prévoyant que, pour être élus, les candidats devaient bénéficier d'un pourcentage minimal de votes dans une série de districts communaux. Dans un système de ce genre, les leaders politiques doivent défendre une plate-forme susceptible de réunir l'adhésion par-dessus les frontières communales.

DIP: Selon vous, même là où les groupes ayant adopté des tactiques extrémistes jouissent du soutien de vastes secteurs de la population, des mesures d'incitation bien ciblées et des règlements judiciaires peuvent contribuer à tempérer leur radicalisme.

RP: Exactement. Pour l'emporter, les groupes doivent pouvoir convaincre de plus larges secteurs de la société. Concevoir des systèmes qui favorisent la modération politique est beaucoup plus efficace que d'interdire simplement les partis trop extrémistes. Mais comme je l'ai déjà dit, il y a parfois lieu de proscrire les partis préconisant ouvertement la violence envers d'autres groupes.

DIP: Mais si vous faites cela, n'incitez-vous pas les partis tenus à l'écart à de nouvelles violences au nom du fait que, n'étant pas représentés, celles-ci sont leur unique recours ?

RP: Non, je ne le pense pas. Il est important de se souvenir que, d'une manière ou d'une autre, les règlements électoraux doivent être négociés. On doit pouvoir réunir au moins un premier consensus au sein de la société sur le choix des règlements électoraux. C'est une question de pesée des avantages et des inconvénients. Il ne s'agit pas d'imposer des

règles strictes au point de priver les gens de leurs droits électoraux, mais il existe quand même toute une série de moyens légitimes d'encourager la modération.

DIP: Si l'on considère le problème plus large de la prise en main de son propre destin par les populations locales, l'approche «institutionnaliser avant de libéraliser» que vous préconisez semble être plutôt du type «de haut en bas», interventionniste. Quel rôle attribuez-vous aux acteurs locaux dans les projets de reconstruction? En prévoyant des opérations de consolidation de la paix de longue durée, ne risquez-on pas de saper les compétences locales, voire le désir de travailler à la reconstruction? Et comment vous accommodez-vous du fait que les équipes de consolidation de la paix ne peuvent plus produire de résultats rapides, ni obtenir d'avantages immédiats pour les populations qui, pourtant, ont de grandes attentes ?

RP: Je pense qu'il y a là un véritable danger. David Chandler, par exemple, affirme qu'en Bosnie, la position dominante occupée par les organisations internationales dès le lendemain du conflit a créé une culture de la dépendance⁷. A quoi j'ajoute un risque supplémentaire: celui que les citoyens deviennent activement hostiles à la présence des équipes de consolidation de la paix, qu'ils commencent à percevoir plus comme des occupants que comme des conciliateurs.

Cela dépend beaucoup des conditions dans lesquelles les missions ont été lancées. La majorité des missions des années 1990 ont été organisées dans le

⁷ David Chandler, *Bosnia: Faking Democracy after Dayton*, 2^e éd., London, Pluto Press, 2000.

cadre d'accords de paix négociés entre les parties locales, lesquelles ont requis une aide internationale pour les aider à en assurer l'application; les opérations de consolidation de la paix – de nature multilatérales – y avaient reçu l'aval des organisations internationales. Par contraste, les conditions ayant présidé au déploiement des opérations plus récentes de consolidation de la paix en Irak et en Afghanistan sont fort différentes. Ces opérations ont suivi une invasion internationale; dans un certain sens, il est naturel que les populations locales en viennent à voir les équipes de consolidation de la paix comme des occupants plutôt que comme des conciliateurs. Dans ce genre de situations, l'espace et le temps nécessaires aux équipes internationales pour créer les conditions propices à la stabilité sont beaucoup plus limités que lorsque les missions sont nées de manière plus consensuelle.

Bien que je reconnaisse le risque potentiel d'émergence d'une culture de la dépendance dans les opérations plus étendues et plus longues, on doit constater que, en matière de consolidation durable de la paix, l'approche « vite fait mal fait » [*quick and dirty*] échoue fréquemment. La question, en fait, devrait être de savoir comment éviter ou réduire ce type de dépendance ainsi que les problèmes qui en découlent, plutôt que de rejeter l'idée même d'une présence de plus longue haleine. D'ailleurs, une telle présence n'interdit pas d'établir un calendrier avec des objectifs spécifiques, dont celui de transférer l'autorité aux populations locales aussi rapidement que possible dans certains domaines particuliers. Au Timor-Oriental, par exemple, les problèmes d'organisation et de direction des opérations de paix n'ont pas empêché l'équipe responsable de remettre assez rapidement aux Timo-

rais des tâches exercées par l'administration internationale.

Je pense aussi qu'il y a place pour beaucoup de créativité en ce qui concerne l'intégration de groupes et d'acteurs locaux dans la gestion des opérations de paix. Ce qui offre aux gens la possibilité de s'engager dans leur propre politique nationale, même durant la période de transition précédant la mise sur pied d'institutions démocratiques, et de réduire ainsi tant la réalité que la perception de leur dépendance envers des acteurs externes. Cela peut également permettre la création de mécanismes plus efficaces forçant les équipes de consolidation de la paix à mieux respecter les normes démocratiques qu'elles prônent pour le pays. Cela a été tenté au Timor-Oriental avec la création d'organismes consultatifs, bien qu'on ait critiqué le fait qu'ils n'ont pas été correctement intégrés à la structure de gestion de la mission. L'intégration d'acteurs nationaux dans la gestion locale, régionale et nationale des opérations de paix permet également d'accéder à de précieuses informations sur la manière d'adapter et d'ajuster les modèles démocratiques aux pratiques et aux coutumes locales. En Afghanistan, la *Loya Jirga* représente une initiative originale et bienvenue parce qu'elle conjugue un modèle traditionnel légitime et culturellement spécifique de prise de décision intergroupes avec les normes démocratiques en cours de développement.

DIP: Y a-t-il eu des appels au niveau international pour renforcer la prise en charge locale des processus de paix ?

RP: Au niveau international, le rapport du Groupe de haut niveau recommande la création d'une nouvelle institution

internationale nommée Commission de consolidation de la paix, comprenant des représentants des pays recevant les missions de consolidation de la paix⁸. L'intégration de représentants locaux au niveau le plus élevé de planification et de coordination des opérations de consolidation de la paix augmenterait les chances de participation locale à la conception de ces opérations au jour le jour et forcerait les équipes à mieux rendre compte de leurs activités. Je pense qu'en accroissant la transparence et la participation locale, nous pouvons beaucoup mieux régler les questions de dépendance et de résistance tout en faisant un sort à cette idée que l'unique moyen de résoudre ces problèmes est d'organiser des élections séance tenante puis de retirer les équipes.

DIP: Comment les opérations de consolidation de la paix qui adoptent une approche à plus long terme doivent-elles fixer la fin de leur intervention ou choisir une «stratégie de retrait»?

RP: Se fixer comme objectif une démocratie libérale bien consolidée flanquée d'une économie de marché parfaitement rodée est, pour les équipes de consolidation de la paix, simplement irréaliste. Le bon point de retrait dépend des conditions propres à chaque situation. Les pays en phase initiale de transition semblent être les plus exposés tant aux désordres intérieurs qu'aux risques de conflits internationaux. Accompagner un pays plus avant vers la transition – vers un point où les principaux risques d'instabilité ont été réduits et où les réformes institutionnelles présentent une chance au moins raisonnable de survivre au

départ des équipes de paix, à court et à moyen terme – peut être un bon moyen de déterminer le moment judicieux de clore la mission. Il faut tenir compte de pressions antagonistes. La prolongation indéfinie d'une mission est hors de prix et risque de créer des problèmes de dépendance et d'occupation. On pourrait en faire plus pour réduire ces pressions en prenant mieux conscience des effets potentiellement déstabilisants d'une libéralisation précipitée, de la nécessité, pour une démocratie efficace et durable comme pour une économie de marché, de disposer de solides fondations institutionnelles, et de la nécessité d'intégrer des acteurs locaux plus directement à la gestion de la mission aux niveaux local, régional et international.

DIP: Pensez-vous que les décideurs politiques ont mieux compris les «limites du libéralisme», comme vous dites, et les problèmes liés à la promotion d'une libéralisation politique et économique trop hâtive?

RP: Oui, ils en prennent conscience, bien que cela ne soit pas suffisamment traduit en mesures concrètes tenant sérieusement compte des défis posés par la conclusion des transitions en cours. Les missions lancées à la fin des années 1990 étaient beaucoup moins précipitées, elles étaient plus axées sur la création des conditions nécessaires à de bonnes élections que celles lancées au début de la décennie. Il n'en reste pas moins qu'à mon avis, ces missions ne prêtent toujours pas assez d'attention au besoin de créer pour le long terme le type d'institutions nécessaires pour assurer le bon fonctionnement d'une

⁸ Anand Panyarachun (Chairman), *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, Report of the Secretary General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change, New York, United Nations, 2004.

démocratie de marché. Si les missions de consolidation de la paix ne peuvent prendre cette responsabilité, il y a de forts risques qu'on continue d'enregistrer des résultats mitigés et des échecs. De plus, une politique de consolidation de la paix préconisant des réformes et une transition rapides suivies par le départ des équipes, quitte à laisser derrière soi un Etat transitionnel fragile, risque d'anéantir la bonne volonté et les espoirs de la population hôte, et ainsi de discréditer à leurs yeux l'idée de démocratie.

DIP: Est-ce que la structure actuelle du système international d'aide à la reconstruction se prête à l'application du modèle de consolidation de la paix que vous proposez ?

RP: Outre les changements de pratique et le type de volonté politique qu'implique l'approche plus étalée de la libéralisation que je propose, cette approche exige également un plus grand degré de coordination entre les différents éléments et acteurs de la consolidation de la paix. Il n'existe pas actuellement de centre institutionnel de consolidation de la paix, juste une série d'agences internationales (diverses agences onusiennes), la Banque mondiale, le Fonds monétaire international (FMI) promouvant diverses activités plus ou moins coordonnées, lorsqu'elles ne sont pas franchement en concurrence. Outre les problèmes de coordination, cela signifie

que le savoir-faire accumulé au cours d'une mission ne peut être que partiellement et péniblement transmis à la suivante.

Comme je l'ai dit auparavant, le rapport du Groupe de haut niveau a identifié le problème que posent ces activités ad hoc et non coordonnées de consolidation de la paix et a recommandé la création par l'ONU d'une Commission de consolidation de la paix à base élargie secondée par un petit bureau d'appui. Etant donné que les principaux acteurs de la consolidation de la paix ne sont souvent pas rattachés au système onusien, j'irais plus loin et recommanderais la création d'un organe multilatéral de supervision des opérations postconflit. Il comprendrait des représentants de l'ONU et de ses agences spécialisées, d'autres grandes organisations internationales engagées dans la consolidation de la paix, des institutions financières internationales, des agences multilatérales et bilatérales de développement, des représentants de la communauté des ONG et, c'est important, des Etats hôtes de ces missions. Ce nouvel organe de consolidation de la paix comprendrait une équipe de permanents – pour assurer la collecte et le transfert des connaissances et des compétences sur le long terme – et un conseil d'administration dont la composition devrait refléter les activités de consolidation de la paix en cours à un moment donné.