

Article

« La consolidation de la paix : lorsque la théorie rattrape les pratiques ambitieuses »

Richard Garon

Études internationales, vol. 36, n° 2, 2005, p. 229-242.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/011417ar>

DOI: 10.7202/011417ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

LIVRES

1. Étude bibliographique

La consolidation de la paix Lorsque la théorie rattrape les pratiques ambitieuses*

Richard GARON**

L'étude de la guerre ne saurait être complète sans l'apprentissage de sa contrepartie, la paix. Les événements récents en Irak, nous rappellent les enjeux importants liés à l'instauration de l'ordre après un conflit¹. Il y a plusieurs siècles, un chef militaire, un roi ou un État ne se préoccupait guère d'instaurer la paix, il l'imposait. Avec la complexité croissante des conflits, la multiplication des aspects de la sécurité, ainsi que le développement enchevêtré des sociétés, il est devenu de plus en plus difficile d'imposer ou d'établir la paix.

Les vingt dernières années ont été caractérisées par la transformation radicale de l'ordre international et l'évolution rapide de la théorie de la guerre. La fin de la guerre froide a, entre autres, contribué à la résurgence de plusieurs antagonismes intra-étatiques. Ces conditions ont permis l'apparition de nouvelles formes de conflits qui s'ajoutent désormais aux guerres plus traditionnelles. Rapidement, le maintien de la paix classique a été incapable de faire face aux nouveaux enjeux. La définition de la paix ainsi que les moyens pour y parvenir ont dû s'adapter aux conditions changeantes.

Avec l'avènement de la Société des Nations et l'Organisation des Nations Unies, le rétablissement de la paix s'ouvre aux acteurs non étatiques. En plus des divergences occasionnelles entre les actions des États et celles de l'ONU, la cacophonie de la paix s'alourdit des démarches individuelles d'autres acteurs

* ALI, Taisier M. et Robert O. MATTHEWS (dir.), *Durable Peace. Challenges for Peacebuilding in Africa*, Toronto, University of Toronto Press, 2004, 443 p.

JUNNE, Gerd et Willemijn VERKOREN (dir.), *Postconflict Development. Meeting New Challenges*, Boulder, CO, Lynne Rienner Publishers, 2004, 371 p.

KEATING, Tom et W. Andy KNIGHT (dir.), *Building Sustainable Peace*, United Nations University Press/University of Alberta Press, 2004, 504 p.

** Chercheur associé pour le Programme Paix et sécurité internationales à l'Institut québécois des hautes études internationales et étudiant au doctorat en science politique à l'Université Laval.

1. Il est important de faire ici une distinction entre une victoire militaire sur un ennemi, la fin des combats violents et l'établissement de la paix. Nous verrons ces concepts plus en détail dans la prochaine partie.

tels que des Organisations non gouvernementales (ONG), dont le nombre ne cesse de croître. Il faut donc se rendre à l'évidence, l'instauration de la paix est devenue une activité confuse à laquelle contribuent plusieurs protagonistes. Les nombreuses tentatives de réformes des opérations de maintien de la paix durant les dernières années (l'Agenda pour la paix de 1992, le supplément à l'agenda pour la paix de 1995 et le Rapport Brahimi de 2000), font ce constat.

L'ampleur des missions de paix, traditionnellement concernées par les conflits interétatiques, s'est élargie. La complexité croissante des urgences sécuritaires et humanitaires ainsi que la faillite de certains États ont forcé les gardiens de la paix à mener de nouvelles tâches incluant la conduite d'élections, l'administration civile, le retour des réfugiés ou la protection de convois humanitaires. Au cours des quinze dernières années, de nouvelles expressions ont donc enrichi le vocabulaire de la paix, telles que l'intervention humanitaire (*Humanitarian Intervention*), la construction de nations (*Nation Building*), l'imposition (*Peace Enforcement*), les opérations de soutien (*Peace Support Operations*), le rétablissement (*Peace Making*) et la consolidation de la paix (*Peace Building*). La diversité et la complexité actuelles des opérations de paix ont engendré un certain désordre au niveau des actions concrètes sur le terrain. En conséquence, les acteurs, les donateurs ainsi que les populations aidées n'y trouvent pas toujours leur compte.

Cette étude bibliographique a pour but de dissiper la confusion entourant la consolidation de la paix et d'en établir les développements théoriques récents. Pour y parvenir, il sera important de bien en cerner le concept, ainsi que le processus et ses acteurs. Cette base théorique nous permettra ensuite de saisir les facteurs déterminant le succès ou l'échec d'une telle entreprise.

I – Les dimensions de la consolidation de la paix

Le concept de consolidation de la paix (*Peacebuilding*) est proposé pour la première fois par le secrétaire général des Nations Unies, Boutros Boutros-Ghali, dans son Agenda pour la paix de 1992. Depuis, cette notion est utilisée pour désigner différentes actions et semble souvent défigurée. Cette confusion repose en partie sur la définition proposée initialement : « ...action menée en vue de définir et d'étayer les structures propres à raffermir la paix afin d'éviter une reprise des hostilités² ». Depuis, cette conception qui semble décrire une action précise dans l'espace et dans le temps s'est raffinée considérablement, même si l'application pratique de la consolidation de la paix a évolué beaucoup plus rapidement que son développement théorique³.

2. Boutros BOUTROS-GHALI, *Agenda pour la paix. Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix*, Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la déclaration adoptée par la Réunion au sommet du Conseil de sécurité le 31 janvier 1992, New York, Organisation des Nations Unies, 17 juin 1992, par. 21, www.un.org/french/docs/sgf/agendaf2.htm#three, consulté le 18 avril 2005.

3. Tom KEATING et W. Andy KNIGHT (dir.), *op. cit.*, p. 355.

Désormais, il existe de nombreuses interprétations du concept de la consolidation de la paix. Les agences d'aide internationale la définissent normalement de la façon suivante :

Peace building covers actions which support political, economic, social and military measures and structures aiming to strengthen and solidify political settlements in order to redress the causes of a conflict. This includes mechanisms to identify and support structures which tend to consolidate peace, advance a sense of confidence and well-being and support economic reconstruction⁴.

Gerd Junne et Willemijn Verkoren reprennent sensiblement la même vision, mais précisent que les praticiens confondent la consolidation de la paix et le développement après un conflit (*Postconflict Development*). Pour eux, ce concept désigne un processus de développement économique et social juste et équitable envers les différents groupes de la population, afin d'éviter la reprise des hostilités ou l'émergence de l'anarchie. Ces actions débutent lorsque les combats cessent et visent à mettre en place des moyens non violents de résolution de conflits, bien que des tensions puissent perdurer pendant plusieurs décennies⁵. Il y a donc une différence subtile comparativement à d'autres perceptions de la consolidation de la paix qui peut se décrire de la façon suivante :

...a means by which the outside world can contribute to the resolution of intrastate (or societal) conflict and to the reconstruction, or construction, of a culture of peace in postconflict situations⁶.

Ainsi, certains termes utilisés pour définir des actions spécifiques sur le terrain diffèrent entre les groupes d'aide au développement, les acteurs de secours humanitaire, les militaires⁷ et les universitaires. Ces définitions ne dissipent donc pas la confusion.

D'une manière plus académique mais toujours très générale, David Beer suggère une conception élargie de la consolidation de la paix. Pour lui, il s'agit de « ...broad goals of conflict prevention through development and social transformation⁸ ». Cette définition semble acceptable pour plusieurs spécialistes⁹, mais elle demeure néanmoins très vague.

Taisier Ali et Robert Matthews se proposent d'éclaircir les ambiguïtés reliées à ces concepts. Pour eux, la tendance générale est de percevoir la consolidation de la paix d'une façon linéaire. Selon cette conception, la consolidation de la paix constituerait la dernière phase du cycle d'un conflit violent. Les

4. AID WORKER NETWORK, www.aidworkers.net/management/military/pso_terminology.html, 18 avril 2005.

5. Gerd JUNNE et Willemijn VERKOREN (dir.), *op. cit.*, p. 1.

6. Tom KEATING et W. Andy KNIGHT (dir.), *op. cit.*, p. xxxi.

7. Qui eux utilisent le terme « Opération de soutien de la paix » (*Peace Support Operations*).

8. David BEER, in Tom KEATING et W. Andy KNIGHT (dir.), *op. cit.*, p. 121.

9. *Ibid.*, pp. xxxi-xxxvii.

praticiens limiteraient donc la consolidation de la paix à une phase précise dans le temps, initiée à la signature d'un cessez-le-feu et dont les activités consisteraient à rétablir l'économie d'un pays, reconstruire sa société et restaurer la gouvernance sur un territoire. Taisier Ali et Robert Matthews différencient ces activités qui représentent le développement après un conflit de ce qu'ils considèrent la consolidation de la paix. Pour eux, cette dernière englobe des structures et des actions survenant avant et durant l'éclatement d'un conflit. Ces actions contribuent à mettre fin aux combats et permettent la construction d'une paix durable¹⁰. Ainsi, selon la littérature académique récente sur le sujet, nous pouvons déterminer qu'une définition compréhensive du concept de consolidation de la paix devrait reposer sur les fondements suivants :

- Une transformation sociale, échelonnée sur une certaine période de temps, doit changer la culture de conflit en une culture de coopération et de paix ;
- La paix recoupe des éléments économiques, culturels, politiques et humanitaires. La paix n'est pas simplement l'absence de violence, mais également le respect des idéaux de justice sociale et de développement durable. Sa consolidation doit tenir compte de ces impératifs ;
- La consolidation de la paix n'est pas limitée dans le temps avec un début ou une fin facilement identifiables. Elle correspond à un processus qui survient avant, durant et après un conflit violent ;
- La consolidation de la paix n'est pas une activité spécifique, mais la conséquence d'une somme d'actions. Elle ne peut être observée que par ses résultats ou son processus ; et
- La consolidation de la paix s'érige grâce aux individus, aux groupes, aux attitudes, ainsi qu'aux processus présents au sein d'une société. Ces acteurs locaux ont pour objectifs la promotion de l'ordre et de l'économie légitime. La paix se construit donc en appuyant ces éléments présents au sein de la société civile d'un État/communauté¹¹.

À titre d'exemple, l'ensemble des actions de la communauté internationale au Sierra Leone depuis 1990 constitue des tentatives de consolidation de la paix¹². En comparaison, la Mission des Nations Unies en Sierra Leone (MINUSIL), présente sur le terrain depuis 1999, correspond à des opérations de

10. Taisier M. ALI et Robert O. MATTHEWS (dir.), *op. cit.*, p. 6.

11. Jonathon GOODHAND et David HUME, « From Wars to Complex Political Emergencies ; Understanding Conflict and Peace-Building in the New World Disorder », *Third World Quarterly*, vol. 20, n° 1, 1999, pp. 15-16.

12. Adekeye ADEBAJO, « West Africa's Tragic Twins », dans Tom KEATING et W. Andy KNIGHT (dir.), *op. cit.*, p. 167.

stabilisation. Alors que des opérations de maintien de la paix dans ce pays n'ont eu lieu qu'entre 1998 et 1999 (MONUSIL)¹³.

Soulignons ici que la consolidation de la paix, comme les autres opérations de l'ONU, se révèle être d'abord et avant tout une pratique improvisée qui n'est pas inscrite dans la Charte des Nations Unies. Il n'existe donc aucune doctrine, ni aucune instance responsable de ce procédé qui s'est développé par essais et erreurs au fil de l'expérience. Ce vide contribue aux confusions et aux divergences entre la théorie et la pratique. Tel que spécifié par la quatrième prémisses de Goodhand, nous aurons une meilleure compréhension du concept de consolidation de la paix, lorsque nous en aurons clairement identifié les activités.

II – Le processus

Grâce à des ouvrages récents, nous pouvons définir les grands paramètres théoriques de la consolidation de la paix. Avant tout, il est important de comprendre qu'elle se distingue considérablement des concepts de maintien de la paix et de gestion des conflits. Ces deux actions sont considérées comme des solutions à court terme et une réaction à une crise violente. Pour sa part, la consolidation de la paix représente une approche à court, moyen et long terme, visant à ériger les fondations sur lesquelles une paix durable peut s'ériger. Comme le souligne Tom Keating et W. Andy Knight : « Peacebuilding addresses underlying and structural causes of conflict, rather than simply to focus on relief efforts¹⁴. »

Taisier Ali et Robert Matthews fondent leurs observations sur de nombreuses études de cas, mais limitent leurs réflexions aux guerres civiles survenues sur le continent africain. Bien qu'il s'agisse d'une approche ciblée, ils parviennent à établir un modèle relativement clair et représentatif de la conduite de la consolidation de la paix. Pour eux, il s'agit d'une transformation historique complexe de renouvellement politique et socioéconomique impliquant des dynamiques locales de coercition et de consensus globaux¹⁵.

En d'autres termes, lors d'un conflit violent, une société ainsi que son économie et le cours normal de la vie de la population sont perturbés. Au rythme des combats, un système politique alternatif s'installe, une économie parallèle prolifère et la population se divise en clans amis/ennemis sur des bases ethniques, culturelles, idéologiques ou purement artificielles. Le renouvellement consiste à détruire ces arrangements que les auteurs appellent la « culture de conflit ». Cette dernière divise la population sur de nombreux aspects. Pour réconcilier les différents éléments de la société il faut donc avant

13. Organisation des Nations Unies, *UNAMSIL Fact Sheet*, www.un.org/Depts/dpko/unamsil/DB/sheet1.pdf, site consulté le 26 avril 2005.

14. Tom KEATING et W. Andy KNIGHT (dir.), *op. cit.*, pp. 355-356.

15. Taisier M. ALI et Robert O. MATTHEWS (dir.), *op. cit.*, p. 7.

tout éliminer cette culture. La situation sera alors propice afin de créer un climat de coopération garantissant l'avenir pacifique de cet État. Dans certains cas, il faut imposer la réconciliation. Ceci peut exiger des acteurs externes au conflit et le recours à des forces militaires. Dans d'autres cas, l'harmonie s'obtient par consensus basés sur une bonne relation entre les intervenants locaux¹⁶.

Pour de nombreux chercheurs, la consolidation de la paix n'est pas un mécanisme linéaire pouvant être divisé en phases. Il s'agirait plutôt d'un continuum où les activités surviennent simultanément ou en cascade, dans lequel la synergie entre les différentes actions renforce les résultats mutuels. Par contre, dans certains cas, les effets positifs peuvent s'annuler si les actions ne sont pas coordonnées¹⁷. Ce continuum s'étendrait sur deux axes. Le premier serait composé de couches successives, selon un degré plus ou moins élevé de « paix », allant d'une condition de paix négative (absence de combats) à une paix positive (conditions stables et partage harmonieux des valeurs). Le deuxième axe perpendiculaire au premier, représenterait la variation dans le temps, d'une période de transition calculée en mois, à la consolidation évaluée en dizaines d'années¹⁸. Les activités du premier axe pourraient ainsi varier en intensité et en nombre, selon la gravité ou le calme de la situation, cette dernière étant évaluée selon le deuxième axe.

Ainsi, des organismes d'aide à la bonne gouvernance seront vraisemblablement peu présents dans un pays durant le déroulement de combats entre deux factions. Ces organisations intensifieront graduellement leurs activités à mesure que les actes de violence diminueront en fréquence et en intensité. Inversement, le besoin en aide humanitaire sera plus élevé durant les périodes de guerre que pendant une situation permettant la reprise des activités économiques.

Taisier Ali et Robert Matthews considèrent que la littérature a tendance à se concentrer sur la période de transition et sur les mesures à court terme. Pour eux, il y a une confusion entre la consolidation de la paix et la conduite des opérations de soutien à la paix (*Peace Support Operations*¹⁹). Les praticiens ont donc tendance à confiner la consolidation de la paix à des tâches à court terme comme la négociation politique, la signature de cessez-le-feu, la démilitarisation, démobilisation et réintégration des anciens combattants, le retour des personnes déplacées, la mise en place d'une nouvelle constitution et la tenue

16. Tom KEATING et W. Andy KNIGHT (dir.), *op. cit.*, pp. 358-359.

17. G. JUNNE et W. VERKOREN (dir.), *op. cit.*, pp. 6-8.

18. T.M. ALI et R.O. MATTHEWS (dir.), *op. cit.*, p. 7.

19. Multi-functional operations conducted impartially in support of a UN/OSCE mandate involving military forces and diplomatic and humanitarian agencies. They are designed to achieve a long term political settlement or other conditions specified in the mandate. They include peace keeping and peace enforcement as well as conflict prevention, peace making, peace building and humanitarian operations. AID WORKER NETWORK, www.aidworkers.net/management/military/pso_terminology.html, 25 avril 2005.

d'élections. Bien que ces éléments fassent partie du processus de consolidation de la paix, les opérations de soutien de la paix se concentrent en grande partie sur la réforme des institutions d'un État²⁰. D'une manière plus large, la consolidation de la paix implique les deux dimensions du problème, soit les éléments structureaux et sociaux de l'établissement de la paix.

Ainsi, les opérations de soutien de la paix excluent une partie importante de la consolidation, soit les buts à plus long terme de transformation socioéconomique, ainsi que la réconciliation sociopsychologique. Si un dispositif ne tient pas compte de ces éléments, la fin des hostilités ne peut être que temporaire, comme ce fut le cas au Soudan où le conflit a repris après onze ans de trêve²¹.

Les chercheurs s'entendent également pour affirmer qu'il n'existe pas un modèle uniforme de ce processus pouvant s'appliquer dans tous les États défaillants, même si de telles expériences ont été tentées dans le passé²². Les raisons qui rendent chaque situation particulière sont nombreuses. Pour certains chercheurs, il faut tenir compte du type et des causes du conflit, pour d'autres il faut considérer l'ensemble des caractéristiques de l'État et de leurs sociétés²³. Peu importe les raisons, le mécanisme de consolidation de la paix ne constitue pas une feuille de route dont le respect de toutes les étapes garantit l'établissement d'une paix durable.

La consolidation de la paix est un long procédé impliquant des actions dans trois domaines, soit la sécurité, le politique et le milieu socioéconomique²⁴. Outre ces trois éléments clés, l'expérience et la recherche démontrent qu'une stratégie de consolidation de la paix, adaptée aux circonstances particulières de chaque État, doit reposer sur quatre composantes : un environnement sécuritaire ; des nouvelles institutions politiques largement représentatives ; une économie saine et autonome ; et un mécanisme pouvant résoudre les injustices et les conflits de manière pacifique²⁵. Selon les situations, une des composantes aura plus d'importance que les autres pour répondre aux circonstances locales changeantes. Cette stratégie flexible s'étend considérablement dans le temps ; elle inclut tous les aspects de la société et repose sur les impératifs domestiques particuliers d'un conflit donné²⁶.

Sans vouloir développer un modèle normalisé de la consolidation de la paix, les auteurs subdivisent les différentes fonctions de la consolidation de la paix en tâches spécifiques. Malgré l'aspect descriptif, ces actions ne doivent pas être considérées individuellement, car elles sont interreliées.

20. Catherine MORIS, « What is Peacebuilding. One Definition ? », *Peacemaker Trust*, www.peacemakers.ca/publications/peacebuildingdefinition.html, consulté le 18 avril 2005.

21. T.M. ALI et R.O. MATTHEWS (dir.), *op. cit.*, p. 3.

22. G. JUNNE et W. VERKOREN (dir.), *op. cit.*, pp. 309-311.

23. *Ibid.*, p. 7.

24. T.M. ALI et R.O. MATTHEWS (dir.), *op. cit.*, p. 3.

25. G. JUNNE et W. VERKOREN (dir.), *op. cit.*, p. 9.

26. T.M. ALI et R.O. MATTHEWS (dir.), *op. cit.*, pp. 394-395.

L'aspect de la sécurité englobe un grand nombre de démarches différentes. L'ordre commence par la mise en place et le respect d'un cessez-le-feu partout sur le territoire. Afin d'aider à la réalisation de ces objectifs, la présence d'une force militaire multinationale pour l'observation, le maintien, ou même l'imposition de l'accord de paix est essentielle. D'autres initiatives visent le cantonnement ou la destruction des armes ainsi que le nettoyage des mines et explosifs non détonés. Certains auteurs incluent également dans cette catégorie la création de services de police efficaces, l'élaboration d'un cadre légal autonome et le fonctionnement d'un réseau pénal adéquat. Par contre, il semble que l'élément le plus déterminant de cette fonction soit l'instauration d'un programme de désarmement, de démobilisation et de réintégration des anciens combattants (DDR) ainsi que l'entraînement d'une armée nationale professionnelle soumise à l'autorité civile²⁷. Il existe de nombreuses autres facettes à l'aspect sécuritaire de la consolidation de la paix, mais il est important de mentionner que, pour les théoriciens, l'objectif général final tend vers la mise en place d'un environnement sécuritaire sur un territoire. Cet élément représente la base utilisée par les autres fonctions pour mettre en place simultanément les autres aspects de la consolidation de la paix²⁸.

Il existe donc un lien très étroit entre l'aspect de sécurité empêchant la reprise de la violence et l'érection d'institutions politiques représentatives qui, à la suite d'un conflit, doivent être restructurées ou tout simplement créées. L'établissement de la sécurité permet le développement des instruments administratifs de base, mais ce n'est qu'avec la présence de services publics efficaces que la stabilité sera maintenue. Bien entendu, les actions spécifiques consistent à établir une autorité politique²⁹ sur un territoire ; restaurer les capacités administratives d'un État ; mettre en place des outils efficaces de gestion ; initier des dispositifs permettant la prise en charge du rétablissement de l'État par sa population et dans certains cas, rédiger une nouvelle constitution et conduire des élections nationales³⁰. La plupart des auteurs font ici une distinction importante entre le développement d'institutions démocratiques qui regroupent l'ensemble des coutumes politiques reliées à la pratique du vote et la tenue de débats, d'instances représentatives de la majorité significative de la population, ainsi que les normes partagées de règlement pacifique des conflits

27. Dirk SALOMONS, « Security. An Absolute Prerequisite », dans G. JUNNE et W. VERKOREN (dir.), *op. cit.*, p. 19.

28. T.M. ALI et R.O. MATTHEWS (dir.), *op. cit.*, pp. 410-412.

29. Pour la plupart des auteurs, il y a une distinction claire entre l'autorité d'administrer un territoire et la légitimité d'un gouvernement. Pour permettre la reconstruction immédiatement après un conflit, il est important d'établir l'autorité d'une institution responsable de l'administration (organisation internationale, un gestionnaire ou un gouvernement nommé), pour ensuite permettre la mise en place d'un gouvernement dûment représentatif et éventuellement légitime. Initialement, l'entité investie d'autorité politique peut prévoir le partage du pouvoir entre différentes factions, mais il ne peut s'agir que d'une mesure temporaire, car éventuellement l'autorité politique devra être perçue comme représentative et légitime.

30. T.M. ALI et R.O. MATTHEWS (dir.), *op. cit.*, p. 407.

et de vie en commun, par opposition à la mise en place d'une procédure démocratique qui se résume au vote³¹. Ainsi, le développement d'institutions étatiques permet à la population de développer un sens de participation, de responsabilité, de consultation et d'appropriation du mécanisme de reconstruction. Cette perception est le but visé par cette fonction qui produira éventuellement un État solide reposant sur des institutions politiques représentatives.

Parallèlement à ces deux premières fonctions, l'économie d'une société en consolidation doit être réformée. Il faut bien entendu prévoir à brève échéance, la distribution d'aide humanitaire, mais le gouvernement doit également envisager la reconstruction des infrastructures, ainsi que la mise en place de politiques économiques ayant des impacts positifs³². Un gouvernement doit de plus établir des outils afin de gérer l'aide financière fournie par la communauté internationale et déterminer les priorités à l'investissement. Un élément très important est la redistribution des budgets et des ressources qui, durant la guerre, étaient centralisés sur la sécurité. Les sommes ainsi dégagées permettent le financement de l'administration civile et la reconstruction. Les fonds disponibles devraient aussi permettre la mise en place de politiques économiques permettant la création d'emplois valorisants et des programmes spéciaux pour certains groupes tels que les anciens combattants, les personnes déplacées, les femmes, les enfants et les blessés/infirmes. En général, l'administration devrait prévoir des actions pour l'élimination graduelle de la pauvreté, ainsi que la réduction de l'écart entre le niveau de développement des régions du pays. Les autorités publiques doivent également faire la promotion de la croissance économique, investir dans l'éducation et financer les mesures sociales. Pour parvenir à la consolidation de la paix, le défi de cette fonction est la mise en place d'une société assurant un bien-être minimal à sa population³³.

Le dernier grand ensemble des actions de la consolidation de la paix comprend la mise en place de mesures visant à instaurer la confiance entre les parties opposées, l'édification d'un processus de réconciliation et de construction des relations pacifiques entre les parties, ainsi que l'érection d'un programme pour aider et secourir les victimes d'abus. Concrètement, ceci implique des décisions sur le jugement ou l'amnistie de ceux qui ont commis des injustices durant le conflit, ainsi que l'élaboration d'une politique de réconciliation des événements historiques devant être transmis aux générations futures. Les actions spécifiques peuvent englober l'établissement de commissions de la « vérité », l'exclusion de certaines personnes du service publique ; l'arrestation et le jugement de criminels de guerre ; la compensation des victimes ; l'établissement de l'équilibre du pouvoir entre les anciennes et les nou-

31. *Ibid.*, pp. 412-415.

32. La privatisation, la décentralisation et l'établissement d'un marché libre effectués trop rapidement après ou pendant un conflit, peuvent créer beaucoup plus d'instabilité que d'effets bénéfiques. Ces mesures doivent donc être étudiées attentivement et effectuées de manière graduelle.

33. T.M. ALI et R.O. MATTHEWS (dir.), *op. cit.*, pp. 415-418.

velles forces politiques ; la promotion des droits humains et la réinsertion des condamnés dans la société. Ces démarches, ainsi que de nombreuses autres incluses dans les mécanismes de règlement des conflits visent ultimement la promotion et le respect de la justice³⁴.

Cette liste n'a pas la prétention d'être exhaustive. En effet, comme les auteurs étudiés nous le rappellent, la consolidation de la paix n'est pas un procédé clair et bien défini. Afin de s'ajuster aux conditions particulières de chaque situation, le modèle théorique doit demeurer général et flexible. Tout en respectant les quatre fonctions de la consolidation de la paix, les actions concrètes requises dans un endroit spécifique pourront changer.

Le processus de la consolidation de la paix étant varié et la nature des tâches considérablement différente, de nombreux acteurs sont nécessaires pour le mener à bien. Comme nous l'avons déjà mentionné, la présence de forces militaires multinationales est essentielle afin de créer et maintenir l'ordre. Dans certains cas comme au Kosovo en 1999, les militaires peuvent remplir de nombreux rôles qui ne relèvent pas nécessairement de leur mandat. En effet, les forces militaires possèdent la capacité de mener à bien des fonctions en dehors de leur domaine traditionnel de la sécurité. Par exemple, lorsque les institutions de l'État sont absentes ou ont disparu, et que l'autorité nécessaire leur est déléguée, les forces militaires peuvent gouverner une région, rendre la justice, distribuer l'aide humanitaire et même fournir des services de santé³⁵. Par contre, il ne peut s'agir que d'une situation temporaire de transition.

Nous manquons ici d'espace pour décrire en détail chacun des acteurs de la consolidation de la paix, ainsi que leur rôle, mais les plus souvent cités sont les corps de police, la société civile, les organisations non gouvernementales locales et internationales, les tribunaux internationaux, les départements de la justice, les agences de renseignement, les commissions de réconciliation nationales, les agences humanitaires, les groupes médicaux, les agences d'aide internationale, les organisations de déminage, les institutions régionales économiques et financières, les organismes des droits humains, les agences internationales comme l'ONU et leurs branches spécifiques, les leaders locaux, les organisations régionales, les États voisins (individuellement ou collectivement), les églises ou groupes religieux, les regroupements domestiques, ainsi que les individus possédant des habiletés particulières (médecins, ingénieurs, juges, etc.³⁶). Ces acteurs travaillent souvent de façon isolée. En certaines occasions, ils réussissent à développer des partenariats, mais ils ne parviennent que très rarement à coopérer³⁷. Malgré les réformes proposées par le rapport Brahimi visant à améliorer l'efficacité des opérations de maintien de la paix, la consolidation de la paix demeure une activité individualiste où les protagonistes se côtoient dans des actions similaires sur un même territoire, mais ceux-ci

34. *Ibid.*, pp. 418-421.

35. T. KEATING et W.A. KNIGHT (dir.), *op. cit.*, p. 364.

36. *Ibid.*, pp. 366-371.

37. *Loc. cit.*

ne parviennent pas à concerter leurs actions afin d'obtenir de meilleurs résultats³⁸. D'ailleurs, nous reviendrons sur les rôles et les effets négatifs de certains acteurs dans la section sur les facteurs contribuant au succès.

La consolidation de la paix est donc un mécanisme très complexe et mal compris. Outre les interprétations différentes concernant sa définition, nous pourrions ajouter que la confusion est accentuée par la disparité des actions et des acteurs de ce processus global. En fait, une consolidation de la paix s'étendant sur une trentaine d'années pourrait inclure simultanément ou successivement des missions d'intervention par l'ONU ou une autre organisation régionale, des actions diplomatiques de prévention de conflit, des opérations d'imposition de la paix, du maintien de la paix, l'observation d'un cessez-le-feu, une intervention humanitaire, la présence continue ou intermittente de certaines d'ONG, ou tout simplement de l'aide internationale au développement. À la lumière de cette information, Andy Knight résume donc la consolidation de la paix de la façon suivante, « ...peacebuilding is a multidimensional exercise involving multiple tasks, many tools, and a variety of actors that address both the proximate and structural causes of conflict³⁹ ». Bien que nous connaissions désormais les ingrédients de la consolidation de la paix et que nous soyons conscients des variations subtiles de sa recette, plusieurs autres facteurs contribuent au succès ou à l'échec de ce processus.

III –Les facteurs déterminants

Malgré sa vocation charitable, la consolidation de la paix comporte plusieurs pièges. En effet, bien que l'objectif final soit le développement d'une paix durable, de nombreux exemples démontrent que l'application d'un tel procédé prolonge certains conflits⁴⁰, crée de nouvelles querelles⁴¹ ou ne réussit tout simplement pas à réconcilier les différends⁴².

Le premier élément influençant les résultats du processus de consolidation de la paix est la façon dont il est appliqué. En effet, les acteurs ont tendance à occidentaliser la démarche d'un État vers sa stabilisation. De leur côté, les chercheurs universitaires semblent tous d'avis qu'il faut tenir compte des différences culturelles et sociétales d'un État, avant de leur infliger un processus de développement uniforme, basé sur un système de valeurs individuelles à l'occidentale dans lequel le bien-être et le respect des droits individuels figurent en priorité. En fait, les sociétés en reconstruction reposent plus souvent

38. Mark PLUNKETT, « Reestablishing the Rule of Law », dans G. JUNNE et W. VERKOREN (dir.), *op. cit.*, p. 73

39. T. KEATING et W.A. KNIGHT (dir.), *op. cit.*, p. 362.

40. Angola et Soudan.

41. Congo et Libéria.

42. La Somalie et, selon certains auteurs, d'autres « succès » tels que l'Éthiopie, l'Ouganda ou le Zimbabwe risquent fort de sombrer de nouveau dans des problèmes hérités de leur processus de paix. T.M. ALI et R.O. MATTHEWS (dir.), *op. cit.*, p. 393.

qu'autrement sur un système de valeurs collectives où l'honneur et la réputation ont préséance. Dans bien des cas, la consolidation de la paix, au lieu de permettre la réparation des humiliations et la reconnaissance de l'équité, impose un paternalisme et un conflit de cultures, ce qui aggrave la situation⁴³. Afin d'assurer le succès d'une tentative de consolidation de la paix, les théoriciens nous recommandent donc :

Instead of moulding countries in the image of Western market democracies, international assistance for peacebuilding should be about helping local actors establish the conditions that will enable them to make choices in an atmosphere free of large-scale violence, fear, deprivation, and privation⁴⁴.

Un deuxième facteur est l'action individuelle des différents acteurs. Chacun des intervenants a ses spécificités et son propre agenda. De nombreuses ONG concentrent leurs efforts sur l'aide humanitaire ou la reconstruction, alors que d'autres agences gouvernementales répondent à des priorités différentes. Parfois, cette disparité des actions renforce les inégalités et les discriminations structurelles ayant initialement causé le conflit. À titre d'exemple, la reconstruction des infrastructures de l'avant-guerre semble la chose la plus logique et « neutre » à effectuer, par contre elle peut recréer les conditions ayant mené au conflit violent⁴⁵. La complexité du processus de consolidation exige plus que de la simple collaboration, ce qui est déjà difficile à obtenir. Pour parvenir aux résultats espérés, la coordination cohérente des activités est requise⁴⁶. Ainsi, la divergence des actions posées par certains pays répondant à leurs intérêts nationaux spécifiques durant des opérations de stabilisation et le manque d'imputabilité des ONG doivent être coordonnés. À l'image d'un orchestre où chaque instrument participe à la réalisation de l'œuvre, tous les musiciens doivent jouer la même partition et garder le même rythme. Pour y parvenir, le chef d'orchestre est l'élément clé qui cimente et coordonne l'ensemble. Pour augmenter l'efficacité du mécanisme de consolidation de la paix, la communauté internationale devra accepter l'autorité d'une seule agence pouvant coordonner les activités des autres acteurs⁴⁷. Dans quelques cas spécifiques, il existe présentement une certaine collaboration, mais ces efforts sont limités dans le temps aux opérations de stabilisation et ils n'impliquent qu'une minorité d'acteurs. En définitive, le seul maître d'œuvre possible, selon l'approche ascendante (*bottom-up*) de la consolidation de la paix décrite précédemment, demeure l'État en reconstruction.

Troisièmement, la consolidation de la paix est un processus extrêmement long et coûteux. Les activités sont difficiles à financer, car les résultats ne

43. G. JUNNE et W. VERKOREN (dir.), *op. cit.*, pp. 9-10 et T.M. ALI et R.O. MATTHEWS (dir.), *op. cit.*, pp. 396 et 408.

44. T.M. ALI et R.O. MATTHEWS (dir.), *op. cit.*, p. 14.

45. G. JUNNE et W. VERKOREN (dir.), *op. cit.*, p. 307.

46. T. KEATING et W.A. KNIGHT (dir.), p. 371.

47. *Ibid.*, p. 362.

sont pas nécessairement observables rapidement. De plus, contrairement aux opérations de maintien de la paix qui bénéficient d'un financement obligatoire de la part des États membres de l'ONU, les fonds de la consolidation de la paix dépendent de la bonne volonté de chacun. La tendance, initiée par certains membres permanents du Conseil de sécurité, est de pourvoir financièrement ces activités selon des ententes bi et multilatérales⁴⁸. Ainsi, à moins que la communauté internationale ne réalise son intérêt à promouvoir et financer adéquatement la consolidation de la paix, il faudrait revoir le fonctionnement des institutions existantes, afin de fournir suffisamment de fonds pour ces activités qui, en définitive, représentent à long terme des enjeux sécuritaires importants.

En lien avec ces trois facteurs principaux, il est nécessaire de mentionner également certains aspects supplémentaires dont l'impact des activités de la communauté internationale dans les États et les sociétés aidés. En effet, l'affluence d'aide internationale dans un pays peut créer une certaine dépendance économique. De plus, la présence de milliers d'étrangers, principalement des occidentaux, dans certaines sociétés, provoque de nombreux bouleversements culturels aggravant la situation d'une société en reconstruction⁴⁹. Il est donc primordial, lors des activités de consolidation de la paix, que les acteurs externes prennent conscience et évaluent les conséquences de leurs actions, avant de s'engager dans un processus qui doit avant tout reposer sur des priorités, des initiatives et des actions locales, répondant aux conditions spécifiques de la société en reconstruction. La présence de la communauté internationale est donc primordiale pour appuyer le processus local, mais elle ne doit pas non plus nuire ou prendre en charge les activités⁵⁰.

Certains auteurs nous mettent en garde contre un certain phénomène de militarisation de la consolidation de la paix qui consiste à formaliser les activités de stabilisation et les opérations de soutien de la paix. Cette approche n'est pas mauvaise en soi et même requise en certaines circonstances, mais elle a généralement tendance à promouvoir des actions et des solutions imposées (*top-down*). Ces auteurs rappellent que le processus de consolidation doit émaner de la société, selon un procédé ascendant. La solution militaire peut donc se révéler contre-productive à un certain moment du processus⁵¹.

De nombreux autres facteurs jouent un rôle secondaire et méritent cependant d'être mentionnés, tels que la fuite des cerveaux, la formation d'une identité collective⁵², le caractère du traité de paix mettant fin au conflit, les médias et la participation des leaders locaux⁵³. L'expérience nous dicte que

48. Jocelyn COULON (dir.), *Guide du maintien de la paix 2004*, Outremont, Athéna éditions, 2003, pp. 63-64.

49. G. JUNNE et W. VERKOREN (dir.), *op. cit.*, pp. 312-315.

50. T. KEATING et W.A. KNIGHT (dir.), *op. cit.*, pp. 372-373.

51. *Ibid.*, p. 365.

52. G. JUNNE et W. VERKOREN (dir.), *op. cit.*, pp. 320-324.

53. T.M. ALI et R.O. MATTHEWS (dir.), *op. cit.*, pp. 398-403.

l'ensemble de ces facteurs joue un rôle dans le succès ou l'échec d'un processus de consolidation de la paix. Il est donc primordial, lors de l'élaboration d'un plan d'ensemble, de tenir compte de la totalité de ces éléments, ainsi que du modèle théorique présenté ci-haut. Il est possible de considérer la théorie de la consolidation de la paix comme une résurgence de l'idéalisme ou d'un objectif irréalisable. Par contre, face à la résurgence de certains conflits, aux nombreux échecs des dernières années, ainsi qu'à la stabilité discutable de certains États, les auteurs sont catégoriques : la consolidation de la paix demeure la meilleure option de la communauté internationale pour solutionner les problèmes récurrents liés à l'insécurité⁵⁴.

Conclusion

En définitive, Gerd Junne et Willemijn Verkoren nous offrent la meilleure vision d'ensemble sur de la consolidation de la paix.

...peacebuilding is best perceived as a sequence, beginning with negative peace or the mere absence of armed violence, and then moving into differing layers of positive peace, including the cultivation of political processes and institutions that can manage conflict without resorting to violence ; the reconstruction and development of a national economy which addresses the underlying issue of regional inequalities ; and the rebuilding of society on the basis of justice and reconciliation⁵⁵.

Alors que les actions de la communauté internationale durant les cinquante dernières années visaient à gérer les conflits (*Conflict Management*) et à réduire leurs effets, la consolidation de la paix cherche à les résoudre (*Conflict Resolution*). Il s'agit d'une approche tout à fait différente qui s'inscrit dans une vision à long terme. Pour certains, ces enjeux représentent un idéal irréalisable. D'autres experts sont confiants qu'il est possible d'envisager la construction d'une paix durable basée sur le mécanisme de la consolidation de la paix englobant les aspects de la sécurité, de la politique et du milieu socioéconomique.

L'expertise développée par les différents acteurs des opérations de paix durant les vingt dernières années permet d'envisager la possibilité d'une réconciliation possible entre la théorie de la consolidation de la paix et sa pratique. Certaines missions présentement en cours reflètent de nombreux aspects du modèle présenté et laissent envisager la possibilité d'un certain succès. Par contre, tant que les facteurs de coordination et de financement ne seront pas garantis, il semble que la consolidation de la paix demeurera dans le domaine de l'imaginaire.

54. T. KEATING et W.A. KNIGHT (dir.), *op. cit.*, p. 380.

55. T.M. ALI et R.O. MATTHEWS (dir.), *op. cit.*, p. 397.