

# LES NATIONS UNIES FACE AU DEFI DE LA CONSOLIDATION DE LA PAIX SOCIALE<sup>1</sup>

PAR

EMMANUEL BARGUES<sup>2</sup>

Selon une étude de la Banque mondiale, 44% des pays sortant d'un conflit retournent à l'état de guerre dans les cinq ans qui suivent<sup>3</sup>. De ce constat émerge alors l'idée que la paix nécessite un engagement sur le long terme. Dans cet esprit, le secrétaire général des Nations Unies, Boutros Boutros Ghali, a présenté le 17 juin 1992, au Conseil de sécurité, son «Agenda pour la paix». Il y a introduit le concept de «consolidation de la paix», défini comme *«une action menée en vue de définir et d'étayer les structures propres à raffermir la paix afin d'éviter une reprise des hostilités»*<sup>4</sup>. Ce document affirme ainsi que *«l'ONU a pour vocation de contribuer à toutes les étapes d'un processus, qui, partant de la prévention des conflits, de leur règlement et de l'assistance d'urgence, se poursuit avec la reconstruction et la réinsertion et aboutit enfin au développement économique et social»*.

Traditionnellement, les opérations de maintien de la paix visaient principalement à vérifier l'application d'accords de cessez-le-feu en attendant la conclusion d'un accord de paix. La fin de la Guerre froide a permis l'introduction d'éléments de consolidation de la paix au sein des opérations de maintien de la paix, multipliant les activités de ces missions et exigeant la présence d'un grand nombre d'acteurs. La consolidation de la paix a notamment pour objectif la reconstruction de l'Etat et de ses institutions, l'établissement d'une gouvernance et d'un Etat de droit démocratiques et l'instauration d'un climat de sécurité de manière à prévenir le retour de la violence et à jeter les bases d'un développement durable à long terme.

L'importance actuelle de ce concept intervient alors que les Nations Unies repensent leurs opérations de maintien de la paix. Si cette réflexion a été engagée, notamment par le rapport Brahimi, c'est parce que l'efficacité et la crédibilité des opérations ont été remises en question. La consolidation de la paix est aujourd'hui perçue comme un des outils utiles pour remédier à ces carences : outre l'objectif d'efficacité, symbolisé par le souhait d'une paix durable, le processus de consolidation de la paix s'attache à rendre l'action de l'ONU plus crédible. Cependant, cette approche, tout en étant à un tournant de son évolution, connaît une impasse.

L'objet de cet article est de décrire les limites de la consolidation de la paix et d'essayer d'étendre les analyses de ce concept développées par les Nations Unies. La consolidation de la paix élargit la notion de «paix» dans la mesure où les Nations Unies sont dorénavant responsables de la reconstruction de la «paix sociale» dans les sociétés sortant d'un conflit. Il faut alors se demander comment l'ONU doit prendre en charge cette nouvelle fonction et quels sont les écueils qu'elle doit éviter.

## LES RAISONS DE L'EMERGENCE DU CONCEPT DE CONSOLIDATION DE LA PAIX

L'émergence du concept de «consolidation de la paix» résulte non seulement d'un changement normatif intervenu dans la pensée des Relations internationales, mais aussi d'un changement de la nature des conflits internationaux.

### *Les conflits internes comme menace pour «la paix et la sécurité internationales»*

Pendant la Guerre froide, les efforts pour traiter de la question des conflits se résumaient à l'assistance humanitaire, au rétablissement de la paix ou au maintien de la paix. Les Nations Unies et les acteurs internationaux en général n'étaient pas prêts pour relever le défi d'une reconstruction post-conflit. En effet, une opération de maintien de la paix signifiait, pendant la Guerre froide, que les Nations Unies étaient engagées dans des activités de *«peace-keeping»*, c'est-à-dire de déploiement d'une force armée légèrement dans le but de surveiller un cessez-le feu ou de s'interposer entre des parties à un conflit. Les Etats-Unis et l'URSS étaient alors opposés à l'intrusion de l'ONU dans les affaires de leurs alliés respectifs. Même s'ils

---

<sup>1</sup> Cet article est la version courte d'un mémoire rédigé par l'auteur à l'occasion d'un stage à la mission permanente de la France auprès des Nations Unies entre janvier et juin 2005.

<sup>2</sup> Etudiant à l'Institut d'études politiques de Paris (France) et chercheur associé à l'Oxford Council of good governance.

<sup>3</sup> Extrait du rapport de la Banque mondiale «The role of the World Bank in conflict and development : an evolving agenda», cite par Gerd JUNNE / Willemijn VERKOREN (dir.), *Postconflict Development : Meeting New Challenges*, Lynne Rienner, 2005.

<sup>4</sup> Agenda pour la paix, A/47/277-S/24111, Nations Unies, New York, juin 1992.

avaient pu trouver un intérêt stratégique commun, leurs différences idéologiques empêchaient que soit menées des opérations de maintien de la paix promouvant un certain modèle de gouvernance. La polarisation de la scène internationale à l'époque de la Guerre froide ne permettait pas de faire émerger la consolidation de la paix en tant que projet international.

La fin de la Guerre froide a conduit au désengagement économique et militaire des deux Grands dans des régions qu'ils considéraient comme n'ayant plus d'intérêt stratégique. Ce désengagement a eu pour conséquence l'explosion du nombre de conflits internes : selon une étude menée par Wallenstein et Sollenberg, 94% des conflits armés survenus entre 1989 et 2000, sont des conflits internes<sup>5</sup>. Un rapport du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) montre que, au début du XXe siècle, environ 90% des victimes étaient des soldats, tandis que, pendant les années 1990, 90% des victimes des conflits armés sont des civils<sup>6</sup>. La nature intrinsèque des conflits a donc changé, rendant les préoccupations de la communauté internationale plus larges.

Ce phénomène est la principale raison avancée, dans de nombreux débats onusiens, mais aussi dans les travaux académiques, pour expliquer l'émergence du concept de consolidation de la paix. Les conflits internes, en laissant derrière eux des institutions étatiques presque inexistantes et des crises humanitaires sans précédent, ont fait évoluer la nature des réponses de la communauté internationale. Les Nations Unies ont alors adapté leur rôle à ces nouveaux types de conflits, mettant en place des opérations de maintien de la paix complexes.

Cependant, il faut garder à l'esprit que c'est moins le changement de nature de conflit que l'interdépendance des conséquences internationales des conflits internes qui ont conduit l'ONU à prendre en charge ces situations : les conflits intra-étatiques contiennent des éléments internationaux tant dans leurs causes – cas des diamants pour la Sierra Leone, trafic de drogues, trafic d'armes... – que dans leurs conséquences – réfugiés qui franchissent les frontières, personnes déplacées... –, rendant les distinctions entre intra- et inter-étatique de peu d'utilité, puisque les éléments internes et externes des conflits sont interdépendants. Les conflits peuvent donc être locaux, régionaux et même internationaux simultanément. Dans cette perspective, les conflits internes peuvent être considérés comme constituant des risques pour la «paix et la sécurité internationales». Le concept de consolidation de la paix est donc le reflet de la volonté de l'ONU de prendre en compte les effets de conflits internes sur le plan international.

### ***La consolidation de la paix comme symptôme d'un profond changement normatif en Relations internationales***

Les fondements théoriques favorisant l'émergence du concept de consolidation de la paix proviennent de l'aménagement de l'agenda sécuritaire après la Guerre froide. Le développement d'un certain consensus autour de valeurs telles que les droits de l'homme ou la gouvernance démocratique, ainsi que la nouvelle légitimité des institutions internationales ont posé les fondations pour développer les activités menées dans le cadre d'une opération de maintien de la paix. Ce nouvel environnement a conduit les acteurs internationaux à réfléchir sur la meilleure façon de résoudre les problèmes internes des conflits. Il a notamment été envisagé d'introduire, dans les activités des missions de paix, des réformes d'institutions et l'organisation d'élections pour stabiliser un pays en sortie de crise. Deux changements ont permis cela : le changement de la notion de sécurité et le changement de la notion de souveraineté.

La notion de sécurité s'est transformée au point de se détacher de son aspect militaire. Les principes de bonne gouvernance ont été intégrés dans la conception de la sécurité, car perçus comme primordiaux pour la stabilité des Etats, ce qui signifie que les problèmes économiques, sociaux, humanitaires et écologiques sont apparus comme des menaces à la paix et à la sécurité internationales. Dans cette perspective, l'essor de la consolidation de la paix apparaît alors comme une réponse de gestion de crise. Dans le même temps, les interprétations traditionnelles de la notion de souveraineté et de non-intervention ont évolué. La notion de souveraineté fait peser sur les Etats une «responsabilité de protéger» : ceux qui transgressent certaines valeurs éthiques dans le traitement de leur population sont perçus comme sujet à intervention. En d'autres termes, l'obligation de protection favorise l'acceptation de l'intervention, ce qui suppose notamment la possibilité, pour l'ONU, de façonner l'organisation du pouvoir et de la société dans un pays donné.

L'émergence du concept de consolidation de la paix va donc de pair avec le développement d'une conception de la souveraineté comme responsabilité, approche interventionniste par nature. Les caractéristiques données aujourd'hui par les acteurs internationaux en général et par l'ONU en particulier

---

<sup>5</sup> Peter WALLENSTEIN / Margareta SOLLENBERG, «Armed Conflict, 1989-2000», *Journal of Peace Research*, vol. XXXVIII, n° 5, sept. 2001, pp. 629-644, cité par Roland PARIS, *At War's End : Building Peace After Civil Conflict*, Cambridge University Press, 2004.

<sup>6</sup> UNDP, *Human Development Report 2002*, Oxford University Press.

au concept de consolidation de la paix sont le résultat de la nouvelle pensée internationale qui s'est développée depuis la fin de la Guerre froide : l'idée de pouvoir, dans un pays donné, réformer des institutions, découle de l'évaluation de la capacité à protéger, donc de l'évaluation de la notion de responsabilité d'un certain gouvernement. Ces changements, à la fois théoriques et circonstanciels ont favorisé l'émergence du concept de consolidation de la paix qui a eu un effet sur le maintien de la paix.

#### LES EFFETS DU CONCEPT SUR LE MAINTIEN DE LA PAIX

Les effets du concept de consolidation de la paix se ressentent non seulement par la multiplication des tâches, mais aussi l'intervention d'un nombre de plus en plus important d'acteurs.

##### *Multiplication des tâches*

Les tâches des missions «classiques» de maintien de la paix pouvaient aller de l'observation du respect du cessez-le-feu à la surveillance des lignes de front, des zones-tampons, des zones démilitarisées. Cela étant, de nombreux observateurs considèrent que, rétrospectivement, la mission déployée dans l'ex-Congo belge en 1960-1964 annonce déjà une évolution des missions de maintien de la paix, dans la mesure où elle a inclus, ce qui était alors une première, une composante civile et policière d'importance; tel a été également le cas de l'opération conduite en Nouvelle-Guinée occidentale, en 1962-1963, lors de laquelle ont été assumées des fonctions d'administration.

Toutefois, par-delà ces deux exceptions, nombreux sont ceux qui considèrent que c'est la mission conduite en Namibie en 1989 qui représente véritablement une rupture avec les activités traditionnelles de maintien de la paix des Nations Unies. De fait, le Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition en Namibie (GANUPT), lancé en 1989, peut être considéré comme la première mission de consolidation de la paix : le mandat du GANUPT consistait à assurer le bon déroulement d'élections libres et régulières en Namibie<sup>7</sup>. Afin de faciliter le processus électoral, le GANUPT devait s'acquitter de tâches qui allaient bien au-delà des responsabilités antérieurement dévolues aux opérations de maintien de la paix : il devait non seulement surveiller le cessez-le-feu et le retrait de la présence militaire sud-africaine, mais aussi assurer la transition vers l'indépendance. En ce sens, le GANUPT a notamment été chargé d'obtenir l'abrogation des lois discriminatoires et restrictives qui auraient compromis la tenue des élections.

Il convient cependant de souligner que, en dehors de cette tâche visant à assurer les conditions pour «permettre au peuple namibien de participer librement et sans intimidation au processus électoral»<sup>8</sup>, il n'y a eu, dans le mandat du GANUPT, aucune volonté de réformer les institutions : en effet, la mise en place de structures étatiques n'était en aucun cas au programme. Partant de ce constat, certains universitaires considèrent que la première opération comprenant des éléments de consolidation de la paix a été plutôt l'ONUSAL, au Salvador : c'est, de fait, «la première fois dans l'histoire onusienne, qu'une mission vise la construction institutionnelle dans un Etat indépendant»<sup>9</sup>. Le 29 mai 1991, par sa résolution 693 (1991), le Conseil de sécurité a décidé de créer l'ONUSAL en tant qu'opération intégrée de maintien de la paix, avec pour mandat initial la mission de vérifier l'application par les parties de l'Accord de San José relatif aux droits de l'homme. L'élargissement de ce mandat, par la résolution 729 du Conseil de sécurité, a conduit l'ONUSAL à vérifier la mise en œuvre de l'accord de paix dans toutes ses composantes, notamment en ce qui concerne la création d'une nouvelle force de police, la réforme des systèmes électoraux et judiciaires ainsi que le règlement d'un ensemble de problèmes économiques, politiques et sociaux considérés comme indispensables à la construction de la paix. Un large spectre de questions a donc été couvert, allant bien au-delà des tâches classiques habituellement attribuées aux «soldats de la paix».

Ces attermolements traduisent le flou qui entoure la définition de la notion de consolidation de la paix. Cette dernière a souvent été définie par son contenu, apparaissant alors comme une liste d'activités : définir la consolidation de la paix reviendrait donc à lister toutes les formes d'assistance humanitaire pour les sociétés en sortie de conflit. Ainsi, le rapport du secrétaire général sur l'activité de l'Organisation en 1999 inclut notamment, dans sa description des activités de consolidation de la paix, «les investissements en matière sociale, la décentralisation des activités de l'Etat, le développement rural, les réformes financières et judiciaires et la réorganisation de la sécurité publique et de la défense nationale»<sup>10</sup>. Les tâches de

<sup>7</sup> Département de l'information publique, *Les Casques bleus. Les opérations de maintien de la paix des Nations Unies*, New York, 1996, p. 203

<sup>8</sup> Résolution 632 du Conseil de sécurité, 16 fév. 1989.

<sup>9</sup> Béatrice POULIGNY, *Ils nous avaient promis la paix : opérations de l'ONU et populations locales*, Presses de Sciences-po, Paris, 2004, p. 27.

<sup>10</sup> A/54/1, par. 101-108

consolidation de la paix apparaissent alors infinies. La difficulté de définition tient en outre au fait que la consolidation de la paix doit trouver sa place entre deux notions : le concept de développement et celui de prévention des conflits. On est alors en droit de se demander dans quelle mesure les activités de consolidation de la paix sont des activités de maintien de la paix.

La première approche de la consolidation de la paix telle que développée dans l'Agenda pour la paix est linéaire : le «peace-building» est considéré comme «post-conflit», c'est-à-dire comme intervenant après l'échec de la diplomatie préventive à éviter les hostilités, après l'établissement d'un cadre de négociation par le «peace-making» et après les activités de surveillance de cessez-le-feu effectuées dans le contexte du «peace-keeping»<sup>11</sup>. Ces considérations ne relèvent pas seulement de la rhétorique, mais induisent des conséquences institutionnelles et budgétaires. En particulier, nombre d'observateurs se demandent s'il faut financer les activités de consolidation de la paix sur le budget du Département des opérations de maintien de la paix (DOMP), dans la mesure où cela peut être considéré comme sortant du cadre du «peace-keeping» stricto sensu. Institutionnellement, ces débats sont liés à la question plus générale de l'autorité compétente concernant les questions de consolidation de la paix – le Conseil de sécurité et/ou l'Assemblée générale ?

### ***Multiplication des acteurs***

La question de la multiplicité des acteurs pose deux problèmes : celui du point focal pour coordonner leurs activités et celui de la coopération entre les acteurs sur le terrain.

Dans l'organisation institutionnelle de l'ONU, il existe un besoin de coordination. Les activités de consolidation de la paix ne relèvent pas de la compétence d'un seul département du Secrétariat. Sans ligne directrice, les Nations Unies se doivent alors de bricoler avec les différentes ressources mises à leur disposition. Cette confusion est apparue évidente au Timor. Avant les violences de 1999, c'est le Département des affaires politiques (DAP) qui s'occupait du Timor oriental, développant ainsi une importante connaissance des conditions locales. Lors des préparatifs pour l'établissement d'une opération au Timor, la responsabilité a été transférée au Département des opérations de maintien de la paix, lequel n'avait pas cumulé autant de connaissances que le DAP et n'avait que peu d'expertise dans le domaine de l'administration directe de territoire, ce qui constituait pourtant un point central de la mission<sup>12</sup>. Cet exemple démontre le manque de communication entre les départements du Secrétariat. Conscient de la lacune institutionnelle du système onusien que représente l'absence de structure chargée de la transition guerre-paix, le Secrétaire général des Nations Unies appelle à la création d'une Commission de consolidation de la paix, ainsi que d'un bureau d'appui au sein du Secrétariat.

L'interaction entre des acteurs différents sur le terrain crée un besoin de coopération, rarement assouvi. Les Nations Unies répondent non comme un système, mais comme une série d'agences et de programmes autonomes, sans aucune interaction. Chaque acteur a ses propres dynamiques, formule ses propres priorités et son propre agenda, ce qui entraîne un chevauchement des priorités, voire l'établissement d'objectifs différents, avec, pour conséquence, l'envoi de messages contradictoires aux autorités locales. Ainsi, au Salvador, au Mozambique ou au Cambodge, alors que le FMI exigeait des réductions fiscales, les Nations Unies ont demandé au gouvernement d'augmenter leurs dépenses pour les programmes de consolidation de la paix<sup>13</sup>. En outre, la présence simultanée, sur le terrain, d'une composante civile et d'une composante militaire requiert une attention particulière lorsqu'il s'agit de répartir les tâches et améliorer la coopération entre les deux entités est donc quelque chose de primordial. Cependant, le problème est de trouver un équilibre entre la nécessaire coopération et les problèmes que cela engendre : les acteurs humanitaires ont parfois besoin d'une protection militaire ou tout simplement de la logistique militaire, comme pour le rapatriement de réfugiés, mais cela peut nuire à leur impartialité et leur neutralité, qualité nécessaire à l'accomplissement de leur tâche.

La manière de penser le maintien de la paix, ainsi que sa pratique, a évolué dans le sillage du développement du concept de consolidation de la paix. Cependant, ce concept est perfectible et reste à un tournant de son évolution.

---

<sup>11</sup> Elizabeth M. COUSENS / Chetan KUMAR, *Peacebuilding as Politics : Cultivating Peace in Fragile Societies*, Lynne Rienner, 2001, p. 6.

<sup>12</sup> Astri SUHRKE, «Peace-keepers as nation-builders : dilemmas of the UN in East Timor», *International Peacekeeping*, vol. VIII, n° 4, 2001.

<sup>13</sup> Roland PARIS, *op. cit.*, p. 228.

La consolidation de la paix doit faire face à deux défis : passer outre les signifiants dans lesquels elle s'est enfermée et améliorer sa capacité à saisir les dynamiques de la période de transition. Il s'agit d'adopter une double démarche : d'un côté, une démarche passive pour ne pas imposer des modèles que les sociétés ne sont pas prêtes à recevoir; de l'autre, une démarche active pour prendre en compte toutes les dimensions de la transition.

### *Le danger de l'imposition mimétique*

Les lacunes des programmes de consolidation de la paix viennent du constat selon lequel les recettes pour construire une paix varient assez peu d'une situation à l'autre. Les termes «démocratie», «Etat», «élection», «Etat de droit» sont polysémiques, devenant ainsi des signifiants sans réel signifié. Les mandats des opérations de maintien de la paix relèvent de plus en plus de mêmes modèles : ainsi, les Nations Unies transforment le projet de «consolider la paix» en une entreprise «technique, le vidant de toute sa substance politique»<sup>14</sup>, alors que, comme le rappelle Béatrice Pouligny, «la guerre comme la paix continuent à renvoyer à un agenda éminemment politique, au sens où ce qui est en jeu est bien l'organisation du pouvoir au sein d'une société donnée, le contrôle de richesses et de territoires [...], les processus de mobilisation collective»<sup>15</sup>. L'utilisation de ces termes, qui deviennent des prérequis à tout processus de consolidation de la paix, empêche toute réflexion sur le contenu réel que ces mots doivent avoir dans une situation donnée.

Or, si l'on se penche sur une construction étatique, il faut évaluer la perception de la notion d'Etat dans le pays considéré. Dans des Etats où les structures étatiques ont été utilisées comme des instruments d'oppression, construire la confiance dans l'idée même d'un Etat demande une transformation dans la manière dont est conçu et vu l'Etat. En outre, on ne peut faire l'économie de l'interrogation sur l'universalisme ou le relativisme des règles quand on parle de restauration de l'Etat. A cet égard, on signalera ce paradoxe qui veut que jamais on ne parle autant de restauration de l'Etat qu'en ces temps où, pourtant, l'Etat est en crise : en même temps qu'il est dénoncé, le modèle de l'Etat-Nation est proposé<sup>16</sup>. Simon Chesterman, Michael Ignatieff et Ramesh Thakur développent l'idée selon laquelle, dans la plupart des anciennes colonies, la construction de l'Etat et la construction de la nation ont été considérées comme allant de pair alors qu'il n'en a pas été de même dans l'histoire des Etats européens<sup>17</sup>. La difficulté, lorsqu'on travaille dans des sociétés post-conflit, réside dans le fait que ces deux notions sont considérées comme indissociables par les acteurs internationaux.

La question est donc moins celle des institutions telles qu'elles sont décrites sur le papier, que celle de leur adaptation à une réalité sociale différente de celle pour laquelle elles avaient été conçues. Les travaux des politistes, en particulier de Bertrand Badie et de Guy Hermet<sup>18</sup> ont bien montré à la fois les possibilités et les limites de «l'invention du politique» et des processus d'importation des modèles. Le placage pur et simple n'existe pas et un minimum d'adaptation se rencontre partout. Les travaux de Raphaël Pouyé au Kosovo et au Timor ont montré que les contraintes extérieures favorisent la fabrication d'un nouveau type de constructions étatiques, inadapté à l'enracinement d'institutions stables dans une situation post-conflit<sup>19</sup>.

En outre, les mots «démocratie» et «élections» sont devenus la solution politique des programmes de reconstruction. La contradiction réside dans le fait qu'il n'existe pas de modèle démocratique unique en terme de structures, d'institutions et de processus. Il existe certes un consensus sur des valeurs et des principes, mais il y a une grande diversité dans les systèmes électoraux ou encore les calendriers électoraux. Toutes ces différences reflètent l'historicité de chaque trajectoire. Pourtant, la politique de la «communauté internationale» a été hésitante à explorer les interactions entre les variables locales et les différents systèmes institutionnels.

La célérité est le point commun des activités de consolidation de la paix. Roland Paris remarque que chaque mission de consolidation de la paix débute avec des élections alors qu'il faudrait d'abord mettre

<sup>14</sup> Béatrice POULIGNY, «La 'construction' de la paix», *Annuaire français de relations internationales*, vol. IV, 2003, p. 797.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Yves DAUDET, *Les Nations Unies et la restauration de l'Etat*, Pédone, Paris, 1995.

<sup>17</sup> Simon CHESTERMAN / Michael IGNATIEFF / Ramesh THAKUR, «Making States work : from State failure to State-building», *International Peace Academy*, juil. 2004, p. 1.

<sup>18</sup> Bertrand BADIE / Guy HERMET, *Politique comparée*, PUF, Paris, 1990.

<sup>19</sup> Raphaël POUYÉ, «'Shadow States'? State building and national invention under external constraint in Kosovo and East Timor (1974-2002)», *Questions de recherche*, n° 13, fév. 2005.

l'accent sur les institutions en elles-mêmes. Un temps court après la conclusion d'un accord de paix pour la tenue d'élections est peu souhaitable dans la mesure où les mobilisations politiques vont se cristalliser sur les mêmes problèmes que ceux qui ont conduit au conflit, créant un terrain favorable pour un nouvel éclatement des affrontements. Selon l'étude de Roland Paris<sup>20</sup>, qui analyse les effets des activités de consolidation de la paix dans onze cas différents, la stratégie de libéralisation économique et politique a eu des effets secondaires qui ont joué contre l'établissement de la paix.

Dans certains pays, l'action internationale a exacerbé la violence sociale et, dans d'autres, elle a reproduit les sources traditionnelles de violence. L'auteur de l'étude ne rejette pas le but, mais la façon dont s'opèrent la démocratisation et la libéralisation : c'est la rapidité du processus qui engendre des effets secondaires. Ainsi, au Nicaragua, au Salvador, au Guatemala, mais aussi en Mozambique, la transition politique fut souple, mais le basculement rapide dans une économie de marché a reproduit les mêmes conditions socio-économiques que celles qui avaient déclenché les troubles. En Bosnie, la libéralisation politique a renforcé le pouvoir des parties qui étaient les moins investies dans une réconciliation pacifique. Pour Roland Paris, la démocratie et le capitalisme produisent de la compétition beaucoup trop tôt dans des sociétés qui ne sont pas prêtes à fonctionner de la sorte.

Les raisons pour lesquelles la démocratisation et la libéralisation sont plus perturbatrices pour les pays en sortie de crise sont au nombre de trois. Tout d'abord, la paix sociale est fragile et la libéralisation atteint directement ces bases en stimulant une compétition. En outre, ces sociétés ont perdu cette tradition de résolution pacifique des conflits inhérente à une société organisée. Enfin, elles ne sont pas dotées d'institutions gouvernementales ayant le pouvoir d'arbitrer. L'Etat peut même être conduit à se protéger lui-même par des moyens violents s'il se sent menacé, ne protégeant ainsi plus sa population.

### ***Saisir les dynamiques de la transition***

La guerre non seulement détruit une société, mais aussi la transforme. Il faut comprendre que la transition guerre-paix est un processus sociétal et que les activités de consolidation de la paix ont pour objet de rétablir un lien social. C'est en cela que la notion de «paix sociale» prend une grande importance : consolider la paix, c'est consolider la paix sociale. Saisir les dynamiques de la période de transition consiste à adapter les programmes de consolidation de la paix à cette réalité et notamment à prendre en compte la question de la réconciliation.

Les impasses que ce concept connaît sont le résultat de l'incapacité d'intégrer dans la réflexion onusienne et dans les opérations de maintien de la paix «les différentes dimensions de la transition guerre-paix»<sup>21</sup>. Le programme de désarmement, démobilisation, réintégration (DDR) doit lui aussi prendre en compte son propre impact sur le processus de reconstruction dans son ensemble. Ainsi que l'affirme Béatrice Pouligny, désarmer, ce n'est pas seulement remettre les armes, mais c'est «changer les perceptions attachées à la détention d'une arme»<sup>22</sup>. Dans les programmes de DDR, les hommes qui perdent leurs armes peuvent aussi perdre un certain statut social. Les activités de consolidation de la paix doivent donc comprendre des outils d'analyse différents de ceux utilisés jusqu'ici : le contexte dans lequel les programmes sont développés doit être pris en compte; une approche qui mêle les différentes approches des sciences sociales doit être pensée. Des actions qui nieraient cet aspect sont vouées à l'échec.

Enfin, il est nécessaire d'aborder ce que nous considérons comme le point central de toute tentative de consolidation de la paix : le problème de la réconciliation. Si l'on suit les travaux de John Crowley, la réconciliation est «une forme particulière de paix», qui «n'est pas fréquente»<sup>23</sup>. Et, ce, parce qu'elle suppose «que le conflit antérieur fonde l'entente ultérieure; elle suggère donc une cessation des hostilités qui ait une dimension morale». Au-delà de la réconciliation, il faut se pencher sur les manières de traiter la mémoire et les vérités pour trouver une paix sociale à travers la reconnaissance non seulement des souffrances de l'autre, mais aussi de l'autre dans son essence. Le but de la consolidation de la paix n'est donc peut-être pas d'atteindre une certaine réconciliation, mais de trouver les moyens et les voies par lesquels la reconnaissance est possible.

Limiter les mécanismes de réconciliation au seul schéma des commissions «Vérité et Réconciliation» empêche de penser les différentes alternatives et, par-dessus tout, oublie de prendre en compte les dimensions subjectives des mémoires et des vérités. Il y a, en effet, une diversité des mémoires et des

---

<sup>20</sup> Roland PARIS, *op. cit.*

<sup>21</sup> Béatrice POULIGNY, «La 'construction' de la paix», *op. cit.*

<sup>22</sup> Béatrice POULIGNY, «Les anciens combattants d'aujourd'hui. Désarmement, démobilisation et réinsertion.», communication présentée au séminaire international organisé par le CERI et le SCDN, Paris, sept. 2004.

<sup>23</sup> John CROWLEY, «Pacification et réconciliations. Quelques réflexions sur les transitions immorales», *Culture et Conflits*, n° 41, 2001.

vérités, qui s'oppose à l'imposition d'une mémoire unique. Il faut permettre une négociation, un équilibre entre les différentes versions du passé. Cette diversité conduit à s'interroger sur le rôle joué par les récits reconstitués par les commissions «Vérité et Réconciliation», dans la mesure où ils officialisent une version de ce qui s'est passé. La simplification des faits, ramenés à quelques cas symboliques peut aller à l'encontre d'un véritable travail de mémoire dans la mesure où toutes les représentations ne sont pas représentées<sup>24</sup>. Certains ont donc le sentiment de ne pas avoir été entendus, ni compris.

\* \*  
\*

Ainsi, la consolidation de la paix est en passe d'être un non-concept si elle n'est pas repensée. Ainsi que l'affirme Neclâ Tschirgi, même après dix ans de pratique de consolidation de la paix, ce terme n'a même pas de doctrine ou de politique commune<sup>25</sup>. Le concept est en passe d'échouer par manque d'audace, si ce n'est de réflexion. Il faut s'empêcher de concevoir le concept comme une «ingénierie», pour reprendre les termes de Béatrice Pouligny. Le concept de consolidation de la paix est à un tournant de son développement : la réforme des Nations Unies doit constituer son cadre d'évolution.

Qu'est-il nécessaire de faire pour améliorer son approche? Outre les améliorations opérationnelles, concernant la coordination sur le terrain ou bien les changements institutionnels nécessaires, il faut tout d'abord construire un partenariat solide avec les populations locales. Il s'agit alors de respecter au maximum la pensée à la fois politique, économique, juridique du pays pour ne pas créer un mécontentement qui n'aboutirait à rien d'autre qu'à de nouveaux affrontements; la consolidation doit avoir l'assentiment de ceux qui la vivent. Prendre en compte ces facteurs, c'est considérer la frustration comme facteur de reprise des hostilités; imposer la paix est une aubaine pour certains entrepreneurs politiques, en cela que ça leur permet de s'introduire et de mettre à mal un processus de reconstruction.

Ensuite, il faut saisir les dynamiques inhérentes à tout changement sociétal : comprendre non seulement les tensions qui traversent une société dans ses structures, mais aussi les transformations provoquées par le conflit. Il faut alors faire appel à d'autres connaissances, d'autres sciences, pour saisir dans quelle mesure chaque activité menée par les Nations Unies affecte des composantes de la société, qui sont issues de relations sociales et d'histoires concrètes. Le but est d'évaluer l'adéquation d'une intervention, d'une action avec les aspirations d'une société et de faire appel à des experts, des spécialistes de la région, issus des sciences sociales.

Avoir une définition téléologique de la consolidation de la paix, c'est la considérer comme un processus. Sa mise en œuvre résulte des interactions entre le local et l'international, entre le civil et le militaire, entre le court et le long terme, d'où sa difficile évaluation. Aucun critère, aucun instrument de mesure n'est valable pour évaluer un tel processus. En termes de consolidation de la paix, les succès et les échecs ne sont pas des résultats tranchés : des éléments négatifs cohabitent avec des éléments positifs. A la question de savoir dans quelle mesure une paix peut être consolidée dans une société donnée, il n'existe certainement pas de réponse unique. La fin du conflit armé ne constitue que la partie immergée de l'iceberg; d'autres tensions, d'autres hostilités, d'autres mal-être font qu'une société sortant d'un conflit n'est que rarement «en paix».

Cela constitue exactement le chemin qu'il reste à parcourir pour les Nations Unies. Pour cela, il faut élargir les perspectives et les analyses du maintien de la paix. L'ONU prend désormais en charge la «paix sociale», composante décisive pour garantir la paix et la sécurité internationales. Il lui faut absolument se donner les moyens de cette nouvelle mission.

---

<sup>24</sup> Béatrice POULIGNY, «Mémoires et violence : vivre aujourd'hui, imaginer demain», *Actes du colloque «Mémoire et la violence politique dans le monde contemporain»*, Lima, nov. 2002, p. 9.

<sup>25</sup> Neclâ TSCHIRGI, «Post-conflict peacebuilding revisited : achievements, limitations, challenges», *International Peace Academy*, 7 oct. 2004, p. 1.