

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

Renske HEEMSKERK

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'importance de l'engagement de la société civile

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LA SIERRA LEONE

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

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

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

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

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

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

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

LE BURUNDI

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

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

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

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

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

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

Consolider la paix avec la société civile

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

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

ÉTABLIR DES PARTENARIATS EFFICACES

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

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

FAVORISER TRÈS TÔT L'ENGAGEMENT AU NIVEAU LOCAL

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

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

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

DES CONSULTATIONS AU SIÈGE DE L'ONU

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

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

PRÉSERVER LA MOBILISATION AUTOUR DES DOMAINES NÉGLIGÉS

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

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

UN DIALOGUE ANNUEL

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

LES ENSEIGNEMENTS TIRÉS ET LES RÉSEAUX DE CONNAISSANCES

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

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

UN PROCESSUS CONSULTATIF D'EXAMEN

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

Conclusion

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

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

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

Notes

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