

# La Commission de consolidation de la paix et la Genève internationale

David ATWOOD et Fred TANNER

Le 20 décembre 2005, suite à une recommandation du Secrétaire général de l'ONU, le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale ont créé conjointement la Commission de consolidation de la paix des Nations Unies<sup>1</sup>. Située à New York, la Commission doit combler une lacune criante au sein des Nations Unies et du système mondial en proposant une approche coordonnée, cohérente et intégrée de la consolidation de la paix après les conflits et en favorisant le dialogue entre les acteurs clefs. Cet article tente de montrer que c'est en se rapprochant des différents acteurs et centres de compétence concernés qu'elle pourra renforcer son action. Nous nous intéresserons plus particulièrement à la « Genève internationale » et discuterons des incidences que pourraient avoir les travaux de la Commission sur les organisations non gouvernementales et internationales basées à Genève, engagées dans la reconstruction après les conflits et des questions connexes. Nous verrons dans quelle mesure et comment les organisations basées à Genève et impliquées dans la consolidation de la paix pourraient participer aux travaux de la Commission. Certains arguments évoqués dans les pages suivantes reflètent les conclusions d'un projet sur la Commission de consolidation de la paix et la Genève internationale mené par le Centre de politique de sécurité, à Genève, en étroite collaboration avec le Bureau Quaker auprès des Nations Unies, le Programme d'études stratégiques et de sécurité internationale de l'Institut universitaire de hautes études internationales et le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées - Genève.

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

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

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

---

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

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

Les missions de paix successives menées au Burundi – l'Opération des Nations Unies au Burundi (ONUB) et le Bureau intégré des Nations Unies au Burundi (BINUB) – illustrent également l'évolution des opérations de paix. Entre mai 2004 et décembre 2006, l'ONUB a soutenu des activités de réforme du secteur de la sécurité et des programmes de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR), organisé des élections nationales et joué un rôle déterminant en soutenant un processus de négociation entre le gouvernement et les derniers rebelles, qui a abouti à un vaste accord de cessez-le-feu. Le BINUB, dont le mandat a commencé le 1<sup>er</sup> janvier 2007, poursuit ses activités liées à la réforme du secteur de la sécurité et aux programmes DDR<sup>2</sup>. Il encourage aussi la protection des droits de l'homme, les mesures visant à mettre un terme à l'impunité et soutient les efforts de réduction de la pauvreté. Ces opérations démontrent la complexité du défi de consolidation de la paix avec ses objectifs multiples comme assurer la sécurité à la suite d'un conflit, démilitariser la société, mettre un terme à l'impunité, restaurer la justice, le principe de responsabilité et la primauté du droit, rétablir des institutions de gouvernance et enfin démocratiser la société et favoriser le développement économique et social.

La consolidation de la paix est apparue dans le langage des Nations Unies et la pratique internationale avec l'*Agenda pour la paix* de l'ancien Secrétaire général de l'ONU, Boutros Boutros-Ghali, publié en 1992<sup>3</sup>. Boutros-Ghali distingue pour la gestion des conflits quatre activités qui se succèdent tout en se chevauchant : la diplomatie préventive, le maintien de la paix, le rétablissement de la paix et la consolidation de la paix. Il décrit la consolidation de la paix comme l'action menée « en vue de définir et d'étayer les structures propres à raffermir la paix afin d'éviter une reprise des hostilités »<sup>4</sup>. Cette phrase souligne les doubles objectifs, parfois divergents, de la consolidation de la paix : d'une part, obtenir la sécurité et la fin des hostilités et, d'autre part, engager à plus long terme un processus parallèle de consolidation de la paix (en réconciliant les gens et les groupes, en réformant ou en rétablissant les institutions, les structures et les économies) pour diminuer le risque d'une rechute dans la violence.

Une difficulté supplémentaire : le cycle d'un conflit n'est pas linéaire et chaque dynamique a des besoins propres auxquels la consolidation de la paix doit répondre si elle veut réussir<sup>5</sup>. L'intensité de la violence meurtrière varie considérablement et influence les chances de succès de la consolidation de la paix. L'avenir de la consolidation de la paix dépend donc d'une connaissance exacte de chaque situation de conflit, des chances de paix et des risques de nouveau conflit violent.

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

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

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

La troisième catégorie est celle du grand nombre de pays exposés au risque de déliquescence de l'État en raison notamment d'institutions faibles ou de leur vulnérabilité face aux pressions exercées par des groupes armés radicaux ou autres. La déliquescence ou quasi-déliquescence d'un État expose la population à de grands risques lorsque la violence augmente ; les civils sont alors très vulnérables. La multiplication de ces situations dans différentes parties du monde oblige une réflexion au niveau international sur les responsabilités de la communauté internationale s'agissant de l'intervention dans des situations nationales pour protéger les civils. Qu'entend-on par « responsabilité de protéger » ? En raison des avancées récentes des normes mondiales, et notamment de la responsabilité de protéger<sup>6</sup>, nombre de personnes soutiennent que l'avenir de la consolidation de la paix et sa viabilité dépendent du rétablissement des institutions et de l'État<sup>7</sup>.

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

Il existe [...] ici une faille énorme dans la structure institutionnelle de l'ONU : aucun élément du système des Nations Unies n'est véritablement en mesure d'aider les pays à réussir la transition de la guerre à une paix durable<sup>8</sup>.

Cette meilleure coordination devrait être assurée et favorisée par la Commission de consolidation de la paix mais aussi par les efforts de réforme proposés par le Groupe de haut niveau sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de la protection de l'environnement. Ce groupe appelle à « renforcer encore la gestion et la coordination des activités opérationnelles des Nations Unies » et en particulier à mieux intégrer et coordonner les stratégies de développement pour la consolidation de la paix après les conflits<sup>9</sup>.

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

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

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

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

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

- prolonger la période d'attention de la communauté internationale en faveur de l'entreprise de rétablissement au lendemain d'un conflit ;
- et développer des pratiques optimales sur des questions qui nécessitent une intense collaboration entre les acteurs politiques, militaires, humanitaires et du développement<sup>11</sup>.

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

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

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

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

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

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

## *Les conséquences pour la Genève internationale*

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

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

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

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

## UNE ÉTUDE DE LA GENÈVE INTERNATIONALE

Dans sa première phase, le projet de recherche a mis en évidence les compétences présentes à Genève sur différents aspects de la consolidation de la paix mais il a aussi constaté que les gens n'ont pour l'instant qu'une idée approximative de ce que Genève peut apporter au projet de consolidation de la paix des Nations Unies. C'est la raison pour laquelle le GCSP et ses partenaires (le Bureau Quaker auprès des Nations Unies, l'Institut universitaire de hautes études internationales et DCAF) réalisent actuellement une étude complète et structurée des institutions impliquées dans la consolidation de la paix. Cet exercice doit démontrer les compétences des organisations basées à Genève dans les différents secteurs recensés dans l'inventaire des capacités de l'ONU en matière de consolidation de la paix, préparé par le Cabinet du Secrétaire général<sup>15</sup>. En demandant aux différentes organisations des informations sur leurs activités pertinentes pour les pays qui sont dans la phase de relèvement après un conflit, cet inventaire recense les capacités qui existent au sein des Nations Unies. Il définit quatre grands domaines essentiels pour la consolidation de la paix : la sécurité et l'ordre public ; la justice et la réconciliation ; la gouvernance et la participation ; et le bien-être socio-économique.

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

### *Réaliser des synergies à Genève*

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

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

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

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

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

GCSP

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

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

Nonviolent Peaceforce

ICBL - Landmine Monitor

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

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

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

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

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

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

**Justice et réconciliation**

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

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

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

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

Commission internationale de juristes (justice et primauté du droit)

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

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

Swisspeace (justice transitionnelle et réconciliation)

PNUD

World Vision (droits de l'homme)

**Gouvernance et participation**

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

Franciscans International (élections, société civile)

GCSP

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

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

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

Saferworld (renforcement des capacités de la société civile)

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

PNUD

**Bien-être social et économique**

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

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

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

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

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

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

Swisspeace (condition de la femme, secteur privé)

PNUD

**Autres**

Centre pour le dialogue humanitaire (médiation)

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

Oxfam (Make Trade Fair)

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

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

PNUD

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

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

Source : Workshop on Civil Society Organisations and the UN Peacebuilding Commission: Mapping the Contribution of Geneva-based Organisations, Appendix B: Mapping Exercise—Civil Society Workshop, 29 septembre 2006, à l'adresse <[www.gppac.org/documents/GPPAC/process/Mapping\\_Exercise\\_Geneva\\_Meeting\\_FINAL\\_24102006.pdf](http://www.gppac.org/documents/GPPAC/process/Mapping_Exercise_Geneva_Meeting_FINAL_24102006.pdf)>.

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

**GENÈVE COMME CENTRE D'INITIATIVES MONDIALES**

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

l'OMS et le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme à se consulter, et à coopérer avec d'autres organisations basées à Genève afin d'améliorer la cohésion de leurs efforts. Cette coopération à Genève devrait favoriser une coordination informelle et même faciliter l'application de stratégies de consolidation de la paix dans une structure de bureaux intégrés des Nations Unies sur le terrain. Un groupe restreint d'organisations, représentant les premiers membres de cette plateforme, tente déjà d'instaurer une certaine communication entre les acteurs basés à Genève, à New York ou ailleurs qui veulent apporter leur soutien aux activités de consolidation de la paix des Nations Unies. Par exemple, une relation s'instaure entre le Bureau Quaker auprès des Nations Unies (au nom du groupe restreint à Genève), le Partenariat mondial pour la prévention des conflits armés (GPPAC), basé aux Pays-Bas, et le World Federalist Movement-Institute for Global Policy (WFM-IGC), basé à New York<sup>16</sup>, afin de favoriser une relation efficace entre la Commission de consolidation de la paix et les organisations de la société civile.

Deuxièmement, une stratégie intégrée de consolidation de la paix nécessite des liens entre les différentes actions menées au niveau mondial pour la consolidation de la paix et Genève est bien placée pour réunir de telles initiatives ; Genève pourrait jouer un rôle central et servir de médiateur aux travaux de la Commission et d'autres initiatives liées à la consolidation de la paix. Par exemple, le lien entre la violence armée et le développement est de plus en plus reconnu. Dans le Document final du Sommet mondial de 2005, les dirigeants mondiaux ont reconnu les liens étroits qui existent entre le développement, la paix, la sécurité et les droits de l'homme<sup>17</sup>. (La création de la Commission de consolidation de la paix découlait directement de cette reconnaissance<sup>18</sup>.) Une plateforme, basée à Genève, pour la consolidation de la paix pourrait être un interlocuteur pour les initiatives globales, existantes ou futures, sur le développement et la violence armée. Deux initiatives importantes sont déjà menées depuis Genève : la Déclaration de Genève sur la violence armée et le développement<sup>19</sup> et le Programme de prévention de la violence armée<sup>20</sup>.

La Déclaration de Genève sur la violence armée et le développement est une initiative soutenue par près d'une cinquantaine d'États afin de « promouvoir une sécurité durable et une culture de paix, en agissant pour réduire la violence armée et son impact néfaste sur le développement socio-économique et humain »<sup>21</sup>. Pour le PNUD, il s'agit de la déclaration politique la plus forte jamais faite pour dire que les conséquences dévastatrices de la violence armée doivent être réglées dans les contextes du développement plutôt que dans ceux isolés du désarmement, de la consolidation de la paix et d'autres processus<sup>22</sup>. Les signataires de la déclaration se sont engagés à intégrer des programmes de réduction de la violence armée et de prévention des conflits dans les structures, les institutions et les stratégies du développement aux niveaux national, régional et multilatéral. Les signataires se réuniront en 2008 afin d'évaluer les progrès réalisés au niveau des mesures définies dans l'accord. Le Département fédéral suisse des affaires étrangères, la Direction suisse du développement et de la coopération et le PNUD soutiennent fortement cette initiative.

Le Programme de prévention de la violence armée, coordonné par l'OMS et le PNUD, reconnaît que la violence armée est un problème global qui comporte de multiples aspects liés au développement, à la santé et à la sécurité. Ce programme vise à favoriser des réponses efficaces face à la violence armée en soutenant la mise en place d'une ligne de conduite internationale fondée sur une compréhension claire des causes, de la nature et des conséquences de la violence armée, ainsi que sur les pratiques optimales mises en évidence par les initiatives engagées jusqu'à présent pour la prévention et la réduction de la violence<sup>23</sup>.

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

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

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

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

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

### Notes

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

6. Cette notion s'est généralisée avec le Document final du Sommet mondial de 2005 qui déclarait « [...] nous sommes prêts à mener en temps voulu une action collective résolue, par l'entremise du Conseil de sécurité, conformément à la Charte, notamment son Chapitre VII, au cas par cas et en coopération, le cas échéant, avec les organisations régionales compétentes, lorsque ces moyens pacifiques se révèlent inadéquats et que les autorités nationales n'assurent manifestement pas la protection de leurs populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité ». (Document final du Sommet mondial de 2005, résolution 60/1 de l'Assemblée générale du 16 septembre 2005, document des Nations Unies A/RES/60/1, 24 octobre 2005, par. 139). Voir aussi *La responsabilité de protéger : Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États*, Centre de recherches pour le développement international, décembre 2001, à l'adresse <[www.iciss.ca/report-fr.asp](http://www.iciss.ca/report-fr.asp)>.
7. Voir, par exemple, les travaux de Roland Paris (et notamment, *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004) et Carl Bildt (« Peace After War: Our Experience », The Tanner Lectures on Human Values, le 2 mars 2005 à l'Université de Cambridge, <[www.tannerlectures.utah.edu/lectures/Bildt\\_2006.pdf](http://www.tannerlectures.utah.edu/lectures/Bildt_2006.pdf)>).
8. *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous – Rapport du Secrétaire général*, document des Nations Unies A/59/2005, 24 mars 2005, à l'adresse <[www.un.org/largerfreedom](http://www.un.org/largerfreedom)>, par. 114.
9. *Unis dans l'action : Rapport du Groupe de haut niveau sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de la protection de l'environnement*, document des Nations Unies A/61/583, 20 novembre 2006, disponible à l'adresse <[www.un.org/events/panel](http://www.un.org/events/panel)>, Annexe 1, par. 1 et document principal, par. 26.
10. Paul Collier et al., 2003, *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, New York, Oxford University Press et Banque mondiale, p. 83.
11. Voir le site web de la Commission de consolidation de la paix, <[www.un.org/french/peace/peacebuilding/](http://www.un.org/french/peace/peacebuilding/)>.
12. Résolution 60/180 de l'Assemblée générale des Nations Unies, op. cit., par. 19.
13. Ibid., préambule.
14. Ibid., par. 21.
15. Cabinet du Secrétaire général, 2006, *Inventory: United Nations Capacity in Peacebuilding*, septembre, à l'adresse <[www.undp.org/bcpr/iasc/content/docs/Oct\\_Links/doc\\_4.pdf](http://www.undp.org/bcpr/iasc/content/docs/Oct_Links/doc_4.pdf)>.
16. Le WFM-IGC effectue un service d'information très utile sur le fonctionnement de la Commission de consolidation de la paix. Pour s'inscrire, s'adresser à [pbcc-info-subscribe@yahoo.com](mailto:pbcc-info-subscribe@yahoo.com).
17. Document final du Sommet mondial de 2005, op. cit., par. 74.
18. Document final du Sommet mondial de 2005, op. cit., par. 97.
19. La Déclaration de Genève sur la violence armée et le développement, faite à Genève le 7 juin 2006, à l'adresse <[content.undp.org/go/cms-service/stream/asset/?asset\\_id=506901](http://content.undp.org/go/cms-service/stream/asset/?asset_id=506901)>.
20. PNUD et OMS, *Armed Violence Prevention Programme: Support to Community Based Violence Prevention Programmes, Project Document*, sans date, à l'adresse <[who.int/violence\\_injury\\_prevention/violence/activities/en/avpp\\_overview.pdf](http://who.int/violence_injury_prevention/violence/activities/en/avpp_overview.pdf)>.
21. La Déclaration de Genève sur la violence armée et le développement, op. cit.
22. PNUD, « What's New », *CPR Newsletter*, vol. 2, no 2, été 2006, à l'adresse <[www.undp.org/bcpr/newsletters/volume\\_3/index.htm](http://www.undp.org/bcpr/newsletters/volume_3/index.htm)>.
23. Voir *Armed Violence Prevention Project*, à l'adresse <[www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/violence/activities/armed\\_violence/en/index.html](http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/activities/armed_violence/en/index.html)>.