

Les perspectives de la Commission de consolidation de la paix

Thomas J. BIERSTEKER

La Commission de consolidation de la paix des Nations Unies est une nouveauté institutionnelle importante ; elle est, du moins en partie, le fruit de progrès individuels et institutionnels au sein de l'ONU dus à l'expérience de l'Organisation face à des problèmes complexes et étroitement liés comme le règlement des conflits, le rétablissement et la consolidation de la paix, la réconciliation et le développement après les conflits. Nombre de fonctionnaires de l'ONU savent, par expérience personnelle, que les règlements négociés ont tendance dégénérer. Près d'un pays sur deux où un accord de paix a été négocié sombre de nouveau dans un conflit violent dans un délai de cinq ans¹.

Les conséquences de l'abandon d'une zone de conflit lorsque la violence armée a cessé ont suscité un intérêt pour des programmes de consolidation de la paix à plus long terme. Lorsqu'un accord de paix est signé, le conflit n'intéresse plus les médias et cesse d'être une priorité politique. Les ressources initialement promises pour concrétiser un accord de paix sont souvent versées avec retard et n'arrivent parfois même jamais². Le cas de l'Afghanistan, qui fut quasiment abandonné au début des années 90, illustre parfaitement ce phénomène, lourd de conséquences encore aujourd'hui.

Il est désormais évident que parvenir à ce que Johan Galtung appelait la « paix positive » exige bien plus que de mettre fin à un conflit violent. La consolidation de la paix est un projet complexe, à long terme³, qui implique des décisions fondamentales sur la façon de construire une « bonne » société et nécessite des initiatives officielles et informelles de mise en place d'institutions. Il n'existe pas de phases distinctes, ni de ligne de progression claire entre la négociation d'un accord de paix, le déploiement de forces de maintien de la paix, les opérations de maintien de la paix et les efforts de consolidation de la paix. Ces différents aspects sont liés de manière complexe et n'interviennent généralement pas l'un après l'autre, mais simultanément. Les mesures décidées lors de la négociation d'accords de paix ont d'importantes répercussions sur le développement et la construction d'un pays à long terme dont elles sont indissociables. En réalité, l'efficacité et le sentiment d'équité que suscitent les nouvelles institutions d'un État et les processus de développement peuvent influencer sur la pérennité du règlement du conflit.

Même s'il est encore trop tôt pour se prononcer sur l'action de la Commission de consolidation de la paix des Nations Unies et son Bureau d'appui, il est certainement utile d'examiner certaines difficultés qui se posent à la Commission, et d'identifier certaines des contraintes qui pèsent sur elle et les grandes chances qui s'offrent à elle. Ces réflexions, qui sont des remarques préliminaires ou

Thomas J. Biersteker est *Henry R. Luce Professor* au Watson Institute de l'Université Brown, à Providence (Rhode Island). Il est également spécialiste des politiques gouvernementales au Woodrow Wilson International Center for Scholars, à Washington. L'auteur tient à remercier Catherine Lutz du Watson Institute pour ses commentaires sur une version antérieure de cet article, ainsi que Fred Tanner du Centre de politique de sécurité, Genève (GCSP) et Keith Krause de l'Institut universitaire de hautes études internationales (HEI) à Genève qui l'ont invité à une réflexion sur ces questions.

spéculatives sur une institution prometteuse, visent à soutenir la Commission et non pas à compromettre son agenda ambitieux. Les personnes qui travaillent pour la Commission ou le Bureau d'appui à la consolidation de la paix connaissent très bien les difficultés et les contraintes qui pèsent sur leur travail. Cet exposé préliminaire concernant les difficultés conceptuelles, organisationnelles et politiques, les contraintes et les chances de la Commission peut éclairer la situation ; il vise en tous cas à encourager les efforts importants qu'elle doit mener.

Les difficultés qui attendent la Commission de consolidation de la paix

ÊTRE À LA HAUTEUR DES ATTENTES

Les attentes ambitieuses qui pèsent sur la Commission de consolidation de la paix sont l'une de ses principales difficultés et s'explique à la fois par le moment et le contexte de sa création. Même si l'origine du concept de consolidation de la paix remonte au moins à 1992 avec l'*Agenda pour la paix*⁴ de l'ancien Secrétaire général de l'ONU, Boutros-Ghali, la Commission découle des recommandations faites en décembre 2004 par le Groupe de personnalités de haut niveau et est un résultat direct du Sommet mondial de septembre 2005. Sa création a coïncidé avec une progression sans précédent du nombre de missions de maintien de la paix effectuées par l'ONU dans le monde, de leur ampleur et de leur complexité.

La Commission de consolidation de la paix est l'élément de la réforme de fond de l'ONU qui semble le plus prometteur : les perspectives de réforme de la composition du Conseil de sécurité de l'ONU furent compromises avant le Sommet de 2005 et les projets de réforme interne de la gestion de l'Organisation se poursuivent. C'est peut-être par comparaison avec les résultats décevants de l'autre nouveauté institutionnelle du Sommet mondial, à savoir le Conseil des droits de l'homme, que le contraste est le plus frappant. Le Conseil a en effet été beaucoup critiqué à l'extérieur mais aussi (plus discrètement cependant) au sein même de l'ONU.

Comme l'a fait observer Andrew Mack (ancien directeur du Groupe de la planification stratégique du Cabinet de l'ancien Secrétaire général Kofi Annan) lors du Forum international sur la sécurité à Zurich, en octobre 2006, si des attentes élevées ne sont pas forcément regrettables, il serait peut-être raisonnable de revoir légèrement à la baisse ce que l'on attend de la Commission de consolidation de la paix. Les enjeux sont énormes pour la crédibilité institutionnelle de l'ONU et, face à de telles attentes, le risque est de ne pas être à la hauteur. Un effort concerté et bien géré au niveau des relations publiques permettrait de limiter ces attentes tout en favorisant le succès de la Commission et les efforts plus larges de réforme de l'ONU, même si, en fin de compte, les résultats sur le terrain sont ce qui importe le plus.

Des résultats initiaux forts dans des situations différentes viendraient donc renforcer la réputation de la Commission.

Comme pour toute nouvelle institution, les premiers résultats de la Commission seront déterminants pour son avenir ; ils fixeront les précédents de son action. Elle doit donc impérativement réussir vite dans les cas difficiles, mais très différents, du Burundi et de la Sierra Leone. S'il s'agit dans les deux cas de régler des conflits violents qui se prolongent, les efforts de consolidation de la paix sont à des stades divers dans ces pays et interviennent dans des contextes historiques, socio-culturels et politico-économiques très différents. Ce qui fonctionne bien dans un pays n'est pas facilement transposable dans l'autre, des résultats initiaux forts dans des situations différentes viendraient donc renforcer la réputation de la Commission.

Enfin, si elle veut être à la hauteur des attentes, la Commission de consolidation de la paix doit s'assurer qu'elle ne sera pas un simple forum de débat ni un organisme faible chargé de remplacer certains efforts interinstitutions (comme les groupes consultatifs spéciaux du Conseil économique et social pour les pays qui sortent d'un conflit)⁵.

DÉFINIR LA CONSOLIDATION DE LA PAIX

Il n'existe pas de consensus sur une définition de la consolidation de la paix et encore moins sur les pratiques optimales qu'elle implique. L'ancien Secrétaire général de l'ONU, Boutros-Ghali, avait défini 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 » dans son *Agenda pour la paix*⁶, mais comme le rappellent Michael Barnett et ses collègues, les organismes multilatéraux, régionaux et nationaux ont une conception très différente de la signification opérationnelle de la consolidation de la paix⁷. Pour illustrer cette idée, ils précisent que « pour l'administration Bush, la consolidation de la paix signifie l'instauration de démocraties axées sur l'économie de marché, alors que le PNUD imagine comment favoriser le développement économique et des sociétés civiles fortes mobilisées pour une culture non violente du règlement des conflits »⁸. Par conséquent, le large soutien dont bénéficie la Commission de consolidation de la paix s'explique peut-être en partie par le fait qu'il n'existe pas de consensus sur le principe même de consolidation de la paix.

L'absence d'une définition communément admise pourrait avoir une incidence sur le fond des activités de la Commission. Les succès enregistrés dans un contexte pourraient être repris tels quels dans un autre, au mépris des différences historiques, de contexte ou de situation entre les différentes zones de conflit. Les personnes, comme les institutions, sont façonnées et influencées par leurs expériences, et toute réflexion analogique suite aux succès (ou échecs) d'efforts antérieurs de consolidation de la paix influenceront inévitablement leurs décisions face aux difficultés actuelles de la consolidation de la paix. Les mesures qui semblent avoir fonctionné au Timor-Leste peuvent avoir une certaine pertinence en Sierra Leone, mais elles pourraient être d'un intérêt limité dans ce pays en raison des différences qui existent entre les deux zones de conflit sur les plans de la démographie et des ressources.

La principale difficulté sera de savoir quand et comment appliquer à des situations différentes des idées propres au contexte donné. Une bonne connaissance de l'histoire, du contexte culturel et des langues sont de bons atouts, mais des typologies plus analytiques des différentes phases et zones de conflit permettraient de ne pas appliquer à tort les idées d'un contexte à un autre. En raison des ressources humaines limitées disponibles pour la plupart des opérations des Nations Unies et des pressions qui s'exercent sur le temps des fonctionnaires de l'Organisation, les organisations non gouvernementales et les analystes universitaires pourraient jouer un rôle important à ce niveau.

La consolidation de la paix, un projet libéral

Même s'il n'existe pas de définition concertée ni de consensus sur les pratiques optimales de la consolidation de la paix, il s'agit bien d'un projet *libéral*. La consolidation de la paix se fonde largement sur l'idée que les institutions démocratiques et les mécanismes de marché seront les bases stables de la paix, au niveau interne et externe. Les fondements théoriques de la Commission de consolidation de la paix sont profondément libéraux, même s'ils ne sont pas présentés explicitement ainsi⁹. Le soutien

pour le respect des droits de l'homme, la promotion du droit, la construction d'institutions représentatives avec la tenue régulière d'élections, la création de forums de participation populaire à la politique et l'encouragement de médias libres et forts sont autant d'éléments qui s'inscrivent dans les efforts de consolidation de la paix et de construction d'une société libérale. La mobilisation active des institutions financières internationales, qui est un élément clef du mandat de la Commission de consolidation de la paix, va naturellement renforcer l'émergence et la puissance des institutions de marché.

En soulignant les fondements libéraux de la consolidation de la paix, nous ne cherchons pas à la compromettre mais simplement à préciser son essence politique. La Commission et ses agents devront faire de nombreux choix politiques y compris lorsqu'ils devront trancher entre des objectifs contraires ; dans de nombreuses situations, les progrès enregistrés dans un sens peuvent compromettre toute avancée sur un autre sujet (par exemple, le respect des droits des femmes peut être en conflit avec les objectifs de bonne gestion judiciaire au niveau local). Le libéralisme pourrait bien être la meilleure approche pour définir de tels choix, mais il convient de reconnaître que la création d'institutions libérales, même si elle est souhaitable, est en soi un projet politique.

Comme l'a fait remarquer Timothy Sisk, la recherche de la paix et l'instauration de la démocratie peuvent parfois agir dans des sens différents¹⁰. Selon Sisk, les acteurs de la consolidation de la paix se heurtent à quatre types de dilemmes : horizontaux, verticaux, systémiques et temporels. Les dilemmes horizontaux concernent le choix qu'il faut opérer entre ceux qui sont impliqués dans le processus de consolidation de la paix et ceux qui en sont exclus. Les dilemmes verticaux portent sur la décision de savoir qui va parler au nom de l'opinion : des élections suffisent-elles à traduire une volonté politique ou des mécanismes non électoraux seraient-ils plus adaptés (allant d'assemblées ou de conseils nommés comme des *shura* et des *loya jirga* jusqu'à des réunions informelles de groupes d'organisations non gouvernementales « représentatives ») ? Comment des groupes historiquement marginalisés (qui sont parfois à l'origine du conflit) doivent-ils être représentés et intégrés dans le processus de consolidation de la paix ? Les dilemmes systémiques concernent les rôles que la Commission et les organismes qu'elle représente jouent inévitablement dans le processus de consolidation de la paix. La reconnaissance d'un groupe particulier ou d'un individu par la Commission peut-elle favoriser, à long terme, certains résultats ? Dans quelle mesure, une mobilisation externe peut-elle compromettre la mobilisation locale pour le processus et son contrôle ? Enfin, les dilemmes temporels concernent les difficultés de planification inhérentes à tout processus de consolidation de la paix. Les considérations de sécurité précèdent-elles toujours celles de justice ? Les processus électoraux devraient-ils intervenir avant les efforts de réconciliation ou en même temps ? Dans quelles circonstances, des élections devraient-elles être organisées sur l'ensemble d'un territoire avant qu'il n'ait été sécurisé ?

Par conséquent, le fonctionnement efficace de la Commission de consolidation de la paix – qui consiste à coordonner les activités de différentes agences et à produire une stratégie intégrée pour chaque cas qu'elle examine – sera mis à l'épreuve par les décisions lourdes de conséquences politiques que ces fonctions impliquent. La Commission va se heurter à de réels conflits d'intérêts et à de fâcheux compromis – en décidant, par exemple, s'il convient d'impliquer, et comment, dans des structures de gouvernance provisoires, d'anciens responsables de guerre (certains ayant pu commettre des actes d'une extrême violence et étant susceptibles d'être jugés par des tribunaux sur les crimes de guerre). La conclusion d'un pacte faustien pourrait s'avérer nécessaire dans certains régimes au détriment d'autres éléments du règlement d'un conflit et des efforts de réconciliation. Aucune règle empirique ne peut guider de telles décisions et la Commission de consolidation de la paix devra inévitablement faire des choix qui auront de réelles incidences sur les efforts de consolidation de la paix.

Gérer le processus

Comme l'a fait observer un participant lors d'un séminaire organisé en octobre 2006 par le Centre de politique de sécurité, Genève (GCSP) « la plupart des stratégies de consolidation de la paix échouent, non pas à cause de leur contenu, mais en raison des failles de leur processus ». Il est déjà difficile de décider qui inclure dans la consolidation de la paix mais choisir qui doit décider en dernier ressort d'une stratégie de consolidation de la paix est la question la plus délicate qui se pose à la Commission. Est-ce la Commission elle-même, un représentant du gouvernement de l'État Membre concerné, différentes factions engagées dans le conflit, des organisations de la société civile ou le public ?

Les professionnels ayant l'expérience d'actions réussies de consolidation de la paix soulignent l'importance de la participation locale et du soutien des protagonistes clés pour la stratégie retenue. Ces protagonistes peuvent compter un grand nombre d'acteurs de la société civile, y compris d'entreprises du secteur privé. Cette observation devrait peut-être inciter la Commission de consolidation de la paix à se consacrer davantage à faciliter les processus et à créer des espaces permettant aux acteurs locaux de régler les problèmes entre eux plutôt que de décider qui doit participer, comment, et de planifier les activités de consolidation de la paix. Il est bien évident qu'une intervention extérieure est, dans certains cas, essentielle pour sortir de l'impasse dans laquelle se trouvent les acteurs locaux, mais l'aide fournie aux pays qui sortent d'un conflit meurtrier pourrait consister à mettre en place un espace de délibérations et non pas simplement à répondre à des questions techniques.

LA GOUVERNANCE

L'une des raisons principales ayant conduit à la création de la Commission de consolidation de la paix était la volonté de faciliter la coordination des différents acteurs engagés dans des activités de soutien à la paix. Durant sa première année, la Commission a cherché, à juste titre, à améliorer la coordination entre des organisations subsidiaires et des organismes de l'ONU parfois partagés, ainsi que leurs relations avec des institutions financières internationales basées à Washington. L'effort est donc essentiellement interne. Comme l'ont souligné Barnett et ses collègues, le problème de coordination va pourtant bien au-delà du système des Nations Unies¹¹. En raison de la diversité des missions et des différentes conceptions de la consolidation de la paix, le besoin de coordination concerne aussi les organisations multilatérales (comme l'Union européenne et d'autres organes régionaux) ainsi que les organes nationaux. Un problème se pose lorsque le consensus trouvé à New York n'est pas communiqué ni partagé avec les protagonistes clés dans les capitales nationales, ou que ceux-ci ne parviennent pas à s'en imprégner, il faut donc aussi impliquer les acteurs principaux dans les capitales, non seulement pour mobiliser des ressources mais pour garantir une constance de la politique à l'égard du pays concerné¹².

La taille de la Commission de consolidation de la paix pose un autre problème de gouvernance. La Commission ayant été créée à la fois par l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité, elle se doit d'être représentative des deux organes. La règle du consensus devant régir les décisions de ses 31 États Membres, la Commission pourrait bien être moins efficace que certains petits groupes consultatifs qu'elle remplace¹³.

En raison de sa taille, de l'absence d'une définition unique de la consolidation de la paix et d'autres difficultés sur le fond, la Commission pourrait devenir un simple lieu de discussion, un nouvel obstacle bureaucratique qui gênerait les actions de l'ONU. Heureusement, la règle du consensus n'a pas été un problème jusqu'à présent, mais ce sera peut-être plus délicat lorsque la Commission s'occupera de cas plus difficiles ou beaucoup plus politisés.

LE FINANCEMENT

Le dernier problème auquel se heurte la Commission de consolidation de la paix est d'ordre financier¹⁴. Une somme totale de 210 millions de dollars a déjà été promise au Fonds pour la consolidation de la paix, dont l'objectif de financement est de 250 millions de dollars (comme l'avait recommandé au départ le Groupe de personnalités de haut niveau)¹⁵. Sur cette somme, le Secrétaire général a déjà alloué 35 millions au Burundi pour promouvoir une bonne gouvernance et 35 millions à la Sierra Leone pour des projets consacrés à l'emploi et la responsabilisation des jeunes, la démocratie et la bonne gouvernance, la justice et la sécurité, ainsi qu'à l'offre de services publics. Le Fonds a pour objectif principal de fournir les ressources nécessaires pour des actions essentielles comme le désarmement, la démobilisation et la réintégration entre la signature d'un accord de paix et la mobilisation de fonds lors de réunions de donateurs (et leur affectation finale). Comme l'a déclaré Carolyn McAskie, Sous-Secrétaire générale chargée du Bureau d'appui à la consolidation de la paix, lors de la réunion du Conseil de sécurité consacrée en janvier 2007 à la Commission de consolidation de la paix, « le Fonds ne peut que jouer le rôle de catalyseur. Il ne peut pas apporter à lui seul les ressources dont les pays sortant d'un conflit ont besoin pour consolider la paix »¹⁶. Lors de cette réunion, les représentants du Burundi et de la Sierra Leone ont approuvé cette analyse et souligné l'importance de ressources financières durables. Comme l'a dit l'Ambassadeur Sylvester Rowe de la Sierra Leone, « le maître mot est "des ressources, encore des ressources, toujours des ressources" »¹⁷.

Les projets de reconstruction et de développement nécessiteraient des milliards de dollars, mais reste à savoir si l'objectif actuel de 250 millions de dollars pour le Fonds pour la consolidation de la paix permettra d'allouer rapidement des fonds si la Commission étend son action à d'autres pays qui pourraient avoir besoin de son soutien (par exemple, l'Afghanistan, la Côte d'Ivoire, Haïti, l'Iraq, le Liban, le Libéria, la République démocratique du Congo, la Somalie, le Soudan et le Timor-Leste). Comme l'a souligné l'Ambassadeur Gaspar Martins, Président du Comité d'organisation de la Commission, les contributions versées récemment au Fonds pour la consolidation de la paix sont encourageantes, « même si les montants disponibles restent insuffisants par rapport aux besoins de ces deux pays et à l'urgence d'y répondre »¹⁸.

Les contraintes qui pèsent sur la Commission de consolidation de la paix

Les difficultés qui entravent l'action de la Commission de consolidation de la paix sont exacerbées par certaines circonstances. La principale contrainte vient de la nature même de l'ONU, une organisation profondément centrée sur les États. Les États sont les membres de l'Organisation, ils dirigent l'institution et ont la priorité dans toutes ses délibérations. Par conséquent, tout processus de consolidation de la paix mené sous l'égide des Nations Unies aura tendance à privilégier les préoccupations des États. Même si les résolutions des Nations Unies instaurant la Commission prônent l'implication d'acteurs de la société civile et de petites entreprises, ces organisations pourraient bien être marginalisées dans un processus qui accorderait invariablement plus d'attention aux priorités définies par les États Membres plutôt qu'à celles de la société civile.

En tant qu'entité des Nations Unies, la Commission de consolidation de la paix travaillera inévitablement en étroite relation avec les États – attendant qu'un État Membre demande son assistance, comptant sur l'État pour qu'il organise ses visites et convie les participants aux rencontres consacrées à son pays et demandant à l'État Membre son avis sur ses besoins spécifiques et sur l'allocation qu'il espère du Fonds pour la consolidation de la paix. Encore faut-il qu'existe un État authentique, représentatif et viable. Or, il peut arriver qu'un État viable ne soit pas encore en place ou que l'État soit la principale menace pour une consolidation de la paix durable. En l'absence d'autorité nationale compétente avec laquelle la Commission puisse travailler, ses suppositions sur certains pays pourraient l'empêcher de s'occuper de situations de conflit parmi les plus difficiles.

Le fait que l'ONU attache autant d'importance aux États est une difficulté supplémentaire pour la Commission car certains conflits internes s'expliquent autant par des conflits régionaux que par des actions menées par un État Membre sur son territoire ; la consolidation de la paix et le règlement d'un conflit à long terme peuvent dépendre de l'engagement d'acteurs intervenant en dehors de l'État concerné. Se focaliser sur un État Membre ne permet peut-être pas de s'attaquer aux causes principales du problème ; il faudrait peut-être impliquer d'autres États, acteurs non étatiques transnationaux et organisations régionales. Il est toutefois important de noter que dans le cadre de son engagement pour le Burundi, la Commission tient compte de la dynamique régionale du conflit et de la collaboration avec la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs¹⁹.

Une autre limite – qui pourrait être une chance – est le fait que les résolutions qui ont créé la Commission de consolidation de la paix, comme la plupart des résolutions des Nations Unies, comportent des ambiguïtés et des formules de compromis. Il n'existe pas de définition de la consolidation de la paix et même si les résolutions reconnaissent l'importance du rôle des femmes dans la prévention et le règlement des conflits et de l'action de la société civile et des organisations non gouvernementales, elles ne précisent pas *comment* ces acteurs doivent être impliqués. Il a été relativement facile d'arriver à un consensus sur la création de la Commission de consolidation de la paix car (comme nous l'avons dit précédemment) les gens l'envisagent différemment. Si les pragmatistes l'emportent et interprètent de manière constructive les ambiguïtés des résolutions, cela pourrait être un avantage. Dans le cas contraire, la Commission risquerait de n'être qu'un forum pour le type de dissensions politiques qui ont compromis l'efficacité et la légitimité du Conseil des droits de l'homme.

Les chances qui s'offrent à la Commission de consolidation de la paix

L'insuffisance démocratique qui règne au sein de l'Organisation suscite une inquiétude croissante à l'ONU comme à l'extérieur. Personne ne conteste le caractère non représentatif du Conseil de sécurité et l'impossibilité de réformer sa composition avant le Sommet mondial de 2005 fut, pour beaucoup, une réelle déception. Les fonctions législatives que semblent assumer de plus en plus les Nations Unies (notamment avec les résolutions 1373 et 1540 adoptées respectivement en 2001 et 2004 par le Conseil de sécurité) suscitent une inquiétude croissante. L'absence de contrepoids judiciaire aux actions du Conseil de sécurité concernant la désignation de particuliers et de personnes morales pour leur soutien présumé à des actes de terrorisme a conduit à des actions en justice dans des cours nationales et régionales pour savoir si le Conseil de sécurité aurait pris des décisions qui violeraient les conventions régionales des droits de l'homme²⁰.

La Commission de consolidation de la paix est une innovation institutionnelle importante au sein du système des Nations Unies.

Initiative conjointe de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité, la Commission de consolidation de la paix est une innovation institutionnelle importante au sein du système des

Nations Unies. Si elle est un succès, elle pourrait être considérée comme un moyen de résoudre certains problèmes d'insuffisance démocratique et pourrait devenir un modèle de coopération institutionnelle entre l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité. Les pays en développement et le Mouvement des pays non alignés ont souvent dénoncé le rôle déterminant du Conseil de sécurité lors des débats sur la création de la Commission de consolidation de la paix. Certains considéraient le rôle principal des cinq membres permanents dans la Commission comme un moyen détourné d'exercer le veto du Conseil de sécurité dans les couloirs de l'Assemblée générale, alors que d'autres s'inquiètent de voir la Commission devenir une simple annexe du Conseil de sécurité. Ces inquiétudes expliquent les débuts difficiles de la Commission ; le Conseil est cependant resté discret sur ce sujet en 2006 et sur les situations de conflit pouvant être ajoutées à l'ordre du jour de la Commission²¹.

Le pragmatisme qui a prévalu lors des premières réunions importantes de la Commission, en octobre 2006, est encourageant pour l'avenir. Les membres de la direction de la Commission (l'Angola et El Salvador) ont une connaissance directe d'initiatives réussies de consolidation de la paix dans leurs pays et sont déterminés à appliquer avec succès cette entreprise à d'autres situations de conflit. Le personnel et la direction du Bureau d'appui à la consolidation de la paix sont largement considérés comme très compétents et dotés des connaissances nécessaires pour mener les tâches complexes de l'institution. En janvier 2007, lors de la session du Conseil de sécurité consacrée à la Commission de consolidation de la paix, Carolyn McAskie a prononcé un discours explicite et succinct soulignant les nombreuses difficultés et contraintes qui pèsent sur la Commission. Enfin, et c'est le plus important, des pays qui sortent d'un conflit violent (le Burundi et la Sierra Leone) se montrent très impliqués dans le processus.

Les résultats des initiatives de maintien de la paix engagées par le passé par l'ONU sont mitigés – surtout parce qu'elles concernaient les situations les plus difficiles – mais la Commission de consolidation de la paix a aujourd'hui la possibilité de démontrer l'efficacité des Nations Unies. Des succès sur le terrain au Burundi et en Sierra Leone seraient très importants et viendraient étayer la crédibilité de l'ONU dans son ensemble.

Conclusion

Malgré de nombreuses difficultés et des contraintes écrasantes, la Commission de consolidation de la paix et l'expérience institutionnelle qu'elle représente pourraient bien être des succès. En définitive, le succès ou l'échec de la Commission ne dépend pas directement d'elle : le succès des différentes opérations de consolidation de la paix dépendra de la volonté politique des principaux acteurs des zones de conflit. Espérons qu'avec les encouragements et le soutien politique d'autres États Membres de l'ONU, ces acteurs clés seront convaincus et s'impliqueront, et que la mobilisation et les ressources nécessaires pour des projets de transition instaureront les conditions d'une consolidation de la paix durable et réussie.

Notes

1. Paul Collier *et al.*, 2003, *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, New York, Oxford University Press et la Banque mondiale, p. 83 ; C.T. Call et S.E. Cook, 2003, « On Democratization and Peacebuilding », *Global Governance*, vol. 9, n° 2, p. 240.
2. Shepard Forman et Stewart Patrick (sous la direction de), 2000, *Good Intentions: Pledges of Aid for PostConflict Recovery*, Boulder (Colorado), Lynne Rienner.
3. Michael W. Doyle, 2007, « The John W. Holmes Lecture: Building Peace », *Global Governance*, vol. 13, n° 1, p. 10.

4. *Agenda pour la paix, Rapport du Secrétaire général*, document des Nations Unies A/47/277-S/24111, 17 juin 1992, disponible en anglais à l'adresse <www.un.org/docs/SG/agpeace.html>, partie VI.
5. Jochen Prantl, 2006, *ECOSOC Ad Hoc Advisory Groups on African Countries Emerging from Conflict: the Silent Avant Garde*, New York, Nations Unies.
6. *Agenda pour la paix, Rapport du Secrétaire général*, op. cit., par. 21.
7. Michael Barnett, Hunjoon Kim, Madalene O'Donnell et Laura Sitea, 2007, « Peacebuilding: What Is in a Name? », *Global Governance*, vol. 13, n° 1.
8. Ibid., p. 44.
9. Roland Paris, 2004, *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press.
10. Timothy D. Sisk, « Peacebuilding as Democratization: Findings and Implications », papier présenté lors du séminaire « Establishing the United Nations Peacebuilding Commission », Institut universitaire de hautes études internationales, Genève, 12 juin 2006.
11. Barnett et al., op. cit.
12. C'est une leçon précieuse tirée de l'application des sanctions multilatérales, voir Peter Wallensteen, Carina Staibano et Mikael Eriksson (sous la direction de), 2003, *Making Targeted Sanctions Effective: Guidelines for the Implementation of UN Policy Option*, Université d'Uppsala, à l'adresse <www.smartsanctions.se/stockholm_process/Reports.htm>.
13. Jochen Prantl, op. cit.
14. Pour plus d'informations sur le Fonds pour la consolidation de la paix et les coûts de la consolidation de la paix, voir l'article de Richard Ponzio dans ce numéro du *Forum du désarmement*.
15. « UN Grants Sierra Leone \$35 million to Help It Build up Institutions for Peace », *Service d'information des Nations Unies*, 1^{er} mars 2007.
16. Conseil de sécurité de l'ONU, 5627^e séance, document des Nations Unies S/PV.5627, 31 janvier 2007, p. 6.
17. Ibid., p. 13.
18. Ibid., p. 5.
19. Ibid., p. 7.
20. *Renforcer les sanctions ciblées grâce à des procédures équitables et transparentes*, Livre blanc rédigé par le projet relatif aux sanctions ciblées du Watson Institute de l'Université Brown, 30 mars 2006, document des Nations Unies A/60/887-S/2006/331, 14 juin 2006.
21. Security Council Report, *Update Report No. 5: Peacebuilding Commission*, 25 janvier 2007, disponible à l'adresse <www.securitycouncilreport.org>, p. 2.