

GENÈSE ET DÉVELOPPEMENT
DE LA CONSOLIDATION DE LA PAIX :
DIMENSIONS CONCEPTUELLES ET EMPIRIQUES

Charles-Philippe David
Chaire Téléglobe*Raoul-Dandurand
en études stratégiques et diplomatiques
Université du Québec à Montréal
C.P. 8888, Succ. Centre-ville
Montréal (Qc) H3C 3P8
david.charles-philippe@uqam.ca
Copyright mai 1998

Ne pas citer sans autorisation préalable

GENÈSE ET DÉVELOPPEMENT
DE LA CONSOLIDATION DE LA PAIX :
DIMENSIONS CONCEPTUELLES ET EMPIRIQUES*
Charles-Philippe David**

«It is the promise, not the perils, of peacebuilding that compels caution»

Eva Bertram

Journal of Conflict Resolution, septembre 1995

L'un des concepts populaires dans les missions actuelles de l'ONU est celui de la consolidation de la paix. À l'instar de plusieurs autres notions utilisées depuis la fin de la Guerre froide, surtout dans le cadre des opérations de paix des Nations unies, le *«peacebuilding»* est désormais un terme consacré. Ses ambitions sont grandes et ses partisans sont nombreux. Selon la philosophie générale qu'énonce ce concept, il s'agit de réhabiliter des régions ou des États dévastés par des conflits armés, afin d'éviter la reprise des hostilités et d'instaurer une paix durable. Quatre missions de l'ONU et une de l'OTAN ont, en 1997, donné suite à des objectifs liés à la consolidation de la paix : en Angola, à Haïti, en Slavonie orientale (Croatie) et deux missions complémentaires en Bosnie. Depuis la fin de la Guerre froide, l'expansion considérable des tâches exigées des Casques bleus a fait en sorte que plus d'une dizaine de missions déployées par l'ONU ont inclus des composantes de consolidation de la paix. Celles-ci vont des fonctions de sécurité (désarmement, démobilisation, vérification du respect des accords de paix, entraînement des forces policières...) aux fonctions politiques (supervision des élections, administration de la justice, rétablissement du système politique...) en passant par les fonctions socio-économiques (rapatriement des réfugiés, réformes bancaires, reconstruction des routes, relance de l'agriculture...). Les Nations unies et les organisations gouvernementales et non gouvernementales, de toute nature, ont travaillé depuis une dizaine d'années à consolider la paix aux quatre coins du monde : en Namibie, au Mozambique, en Somalie, au Rwanda, au Nicaragua, au Guatemala, au Salvador et au Cambodge (en plus des pays déjà mentionnés). Là où l'ONU et certains pays ont échoué jadis dans de telles entreprises (on pense surtout à la mission des Nations unies au Congo entre 1960 et 1963, précurseur de l'idée de *«state-building»*, et la mission américaine de *«nation-building»* au sud-Viêt-nam durant les années soixante), les missions d'après-Guerre froide sont jugées beaucoup plus prometteuses. La conjoncture actuelle, libérée des blocages géopolitiques et des rivalités idéologiques, se prête apparemment à l'acceptation (et l'exportation) de la vision libérale que propose le concept de consolidation de la paix. La réalité, cependant, va souvent en sens contraire. Les expériences à ce jour soulèvent de nombreuses interrogations vis-à-vis desquelles l'application de ce concept n'apporte pas de réponses toujours adéquates. De façon inquiétante, les solutions retenues et appliquées peuvent même amplifier plutôt qu'atténuer la nature des problèmes. La thèse de cet article est que la consolidation de la paix renferme un certain nombre de promesses, mais aussi de périls, qu'il faut soumettre à un examen attentif avant de mettre en œuvre aveuglément les prémisses libérales qu'elle valorise dans la résolution des conflits et l'édification de la paix.

Que signifie le concept de consolidation de la paix ? En quoi se distingue-t-il de certains autres concepts ? Quelle est la théorie et l'application de ce concept ? Quels critères peut-on retirer de son analyse pour permettre ultérieurement de juger de son applicabilité dans des missions précises ? Ces questions orientent la présentation qui suit, articulée autour de trois dimensions : en premier lieu, nous examinons le concept et soulevons certains problèmes de définition, en second lieu nous lions le concept à la théorie libérale sur la sécurité et, enfin, nous analysons sa portée empirique en signalant les difficultés et les contradictions qui découlent de son application. La conclusion dégage certains critères utiles pour évaluer, dans des études de cas ultérieures, le degré de réussite dans l'application du concept. Cet article offre une vue d'ensemble conceptuelle et empirique, davantage qu'une étude sur des situations particulières, de la consolidation de la paix et en ce sens il s'agit d'une introduction à un domaine de réflexion nouveau et dont le travail demeure en évolution constante.

I— Le concept de consolidation de la paix

Comme bien des concepts, celui de la consolidation de la paix est élastique. On retrouve des définitions tantôt étroites tantôt larges, sans que les auteurs ou les documents utilisant ce terme ne s'entendent sur des paramètres précis, ce qui complique la tâche de conceptualisation. La genèse reconnue du concept se retrouve dans les éditions successives de l'Agenda pour la paix, de 1992 et 1995, proposées alors par le Secrétaire général des Nations unies Boutros Boutros-Ghali. Sanctifiant l'arrivée d'une nouvelle génération de missions de paix post-Guerre froide, Boutros-Ghali recommandait l'emploi de concepts innovateurs tels celui de la consolidation de la paix, qu'il définit en 1992 comme une «action menée en vue de définir et d'étayer les structures propres à raffermir la paix afin d'éviter une reprise des hostilités».

Cette action prend plusieurs formes : démilitarisation, refontes structurelles, réformes policières et judiciaires, développement économique, élections... Cette conception très large est ensuite reprise en 1995 pour considérer deux types de consolidation de la paix : celle qui renforce la diplomatie préventive («remédier aux causes profondes du conflit») et celle qui renforce la paix rétablie («institutionnaliser la paix»).

D'autres auteurs, déclarations et documents mettent l'accent sur une dimension particulière de la consolidation de la paix. Ainsi, celle-ci est jugée synonyme de «réconciliation», de «coopération entre les parties en vue d'approfondir leurs relations pour mieux comprendre les raisons de leur dispute». Elle est définie comme une «tentative de contribuer à une atmosphère positive de règlement négocié» ; une «bouée de sauvetage pour les sociétés qui luttent pour mettre fin au cycle de violence, ramener la civilité et se relever» ; «la mise en œuvre d'un changement social pacifique par la reconstruction socio-économique et le développement» ; «la reconstitution des institutions de la société civile» ; «la démocratisation pour premier objectif» ; «l'effort visant à restaurer la capacité d'atteindre la sécurité commune» ; «la promotion de la sécurité humaine dans les sociétés en conflit» ; ou encore «une entreprise politique visant la création d'un environnement propice qui retarde la récurrence de conflits et qui engendre les conditions d'une paix durable», «un concept d'ensemble qui inclut, génère et supporte la gamme d'approches, de processus et d'étapes requises afin de transformer un conflit vers des relations pacifiques prolongées». La liste de définitions, et leur élasticité, peuvent s'allonger facilement, tant la consolidation de la paix est perçue d'autant de façons différentes pour restaurer ou obtenir la paix qu'il n'y a de spécialistes ou d'intervenants sur la question.

Généralement, on peut affirmer que trois éléments sont centraux dans la compréhension de ce qu'est la consolidation de la paix : (1) il s'agit de réhabiliter, de reconstruire, de réconcilier des sociétés qui ont subi la violence intra-étatique, (2) il s'agit de mettre en place les mécanismes (sécuritaires, politiques, socio-économiques) nécessaires pour augmenter la confiance entre les parties et empêcher que la violence n'éclate de nouveau, et (3) il s'agit d'une intervention extérieure (nationale, multilatérale ou onusienne) pour faciliter la mise en place des conditions propices à la paix. Au-delà de ces éléments, toutefois, les débats autour de la signification de la consolidation de la paix font ressortir plusieurs ambiguïtés.

1) La consolidation de la paix doit-elle être associée intimement aux stratégies de développement ? Deux tendances s'expriment sur ce sujet. À noter qu'elles représentent des «idéaux types» et que les auteurs adoptent souvent des positions nuancées et médianes. La tendance «rigoriste» est d'avis qu'il ne faut pas mélanger deux concepts très différents : la consolidation de la paix intervient en contexte de sécurité pour une période de temps déterminée, tandis que le développement est une stratégie à long terme et s'effectue dans un contexte déjà largement pacifié. Selon les «rigoristes», les opérations de consolidation de la paix s'échelonnent sur deux à trois ans. Les «laxistes», pour leur part, estiment que le développement sous-tend la philosophie de la consolidation de la paix et que cette dernière ne peut réussir, ultimement, que si elle est intégrée à une initiative de développement (et non l'inverse). Pour

cette raison, ils considèrent que de telles missions de paix doivent s'étaler sur de longues périodes (sept à huit ans). Quoique la plupart des experts reconnaissent l'interdépendance entre les deux concepts, il est communément admis que la consolidation de la paix concerne un éventail de situations (d'objets d'études aussi) beaucoup plus circonscrits que cela n'est le cas avec le développement, en contexte sécuritaire de surcroît.

2) Quand la consolidation de la paix intervient-elle ? De nouveau deux écoles s'expriment. Les «étapistes» croient que la consolidation de la paix intervient généralement en dernier, une fois qu'un règlement politique au conflit est obtenu, que la paix est rétablie («peacemaking»), qu'un accord de cessez-le-feu est sanctionné et respecté («peacekeeping») ou qu'au besoin celui-ci est imposé («peace-enforcement»). Les «synergistes», au contraire, jugent les efforts de consolidation de la paix en appui et comme compléments à d'autres objectifs, tels la diplomatie préventive («preventive diplomacy») avant qu'un conflit n'éclate ou quelle que soit l'étape où en est rendue une mission de paix. La consolidation de la paix bénéficie et participe, selon eux, de l'apport du maintien, du rétablissement et de l'imposition de la paix. Elle vise, de concert avec ceux-ci, la réconciliation par l'application d'une stratégie de transformation du conflit. La plupart des observateurs pensent que la consolidation de la paix s'applique davantage suite à une guerre civile ou un conflit (c'est pourquoi l'on se réfère parfois à l'expression «post-conflict peacebuilding»). Ces deux visions ne sont toutefois pas incompatibles, d'autant plus qu'en pratique (et très fréquemment) les missions de paix sont multidimensionnelles et requièrent toutes les étapes à la fois de façon intégrée, si bien que la consolidation de la paix peut intervenir en amont, durant et en aval d'autres opérations connexes.

3) La consolidation de la paix exige-t-elle que les parties (précédemment) en conflit aient pleinement consenti à la mise en œuvre d'une telle mission ? Selon les «rigoristes» ainsi que les «étapistes», la condition de l'assentiment est indispensable à la réussite et à l'efficacité de la mission qui s'expose autrement à des problèmes de sécurité sérieux. Les «laxistes» et «synergistes» ne font pas du consentement un préalable obligatoire, puisqu'il est tout à fait possible à leurs yeux d'envisager une mission de paix intégrée où se retrouvent des objectifs liés simultanément au rétablissement, au maintien, à la consolidation, voire à l'imposition de la paix. Tous reconnaissent que la consolidation de la paix est plus efficace une fois que les combats ont cessé, mais il n'est jamais exclu que celle-ci débute sitôt que s'exercent les tentatives diplomatiques et militaires de prévenir ou mettre fin à la violence armée. Bref, la condition du consentement peut être contournée mais non sans risque.

4) Qui revendique la mise en œuvre de la consolidation de la paix ? De nouveau les «rigoristes» et les «étapistes» attribuent aux civils principalement les tâches qui relèvent de la consolidation de la paix, tandis que les «laxistes» et «synergistes» conçoivent la nécessité de confier ces tâches à l'occasion aux militaires lorsque les conditions sont encore dangereuses sur le terrain. Un débat plus important oppose, en outre, les partisans de l'ONU et de ses institutions aux représentants des ONG sur la désignation des intervenants civils en consolidation de la paix. Ce débat est central, dans la mesure où il soulève tout le problème de la cohérence d'action entre les acteurs impliqués, une dimension étudiée par de nombreux spécialistes qui estiment que cet élément de cohérence est justement l'un des apports précieux du concept de consolidation de la paix.

En tenant compte de ces ambiguïtés, il est possible de définir la consolidation de la paix comme un effort concerté entre les parties en conflit dans un pays donné, l'ONU et l'ensemble des acteurs de la communauté internationale en vue de développer des infrastructures politiques, économiques et sociales durables. Cette concertation favorise les fondements d'une réconciliation et d'une reconstruction et vise à éviter tout recours à la violence armée pour régler (de nouveau) des différends.

La réconciliation et la reconstruction représentent les mots clés de la stratégie de consolidation de la paix qui consiste à éviter de recréer des situations qui mènent à la résurgence de conflits. Toute la valeur de la consolidation de la paix repose ainsi sur son influence à orienter un contexte potentiellement (toujours) conflictuel vers un contexte pacifique durable. Pour réussir, la réconciliation et la reconstruction s'appuient sur trois séries d'objectifs et de missions qui recoupent les différentes philosophies exprimées sur la consolidation de la paix. Ces buts sont d'autant plus critiques qu'ils sont associés à une période de transition délicate où la paix, comme la violence, peut ultimement prendre le dessus.

1) La transition sécuritaire. Un des premiers objectifs de la consolidation de la paix est de s'assurer que la violence ayant pris fin soit jugulée. Il s'agit d'accomplir alors les tâches suivantes : désarmer et démobiliser les combattants, réintégrer ceux-ci au sein de la société civile, réformer les forces armées et les corps policiers, faciliter le retour en toute sécurité des réfugiés et des personnes déplacées, procéder au déminage des zones affectées et recouvrer les stocks d'armes (légères). Ces objectifs bénéficient en partie du concours des Casques bleus mais impliquent également des intervenants civils. La consolidation de la paix en transition sécuritaire n'a pas pour mission de mettre fin au conflit (ceci est du ressort du rétablissement de la paix), de faire respecter une trêve ou un cessez-le-feu (le propre du maintien de la paix) ou encore moins de dicter ceux-ci (dans ce cas il s'agit d'imposition de la paix). Elle contribue plutôt à solutionner les causes d'un conflit en l'absence de violence.

2) La transition démocratique. Les objectifs plus politiques concernent la mise en œuvre de conditions favorables à la démocratisation, c'est-à-dire la participation des citoyens au fonctionnement de tous les niveaux de gouvernement, principalement par la tenue d'élections libres et étroitement supervisées pour en garantir la légitimité et le succès. Il s'agit aussi de réhabiliter un contexte où les droits de la personne soient respectés après avoir été, très souvent, largement bafoués. L'administration de la justice et les réformes pénales (en plus des traductions en justice criminelle) font aussi partie des programmes de consolidation de la paix. En revanche, il ne s'agit pas de procéder à des médiations ou des négociations entre adversaires politiques si celles-ci sortent du cadre constitutionnel prévu (cela devient alors de la «résolution de conflit»).

3) La transition socio-économique. Les objectifs de nature sociale et économique comprennent la reprise d'une société, d'un système financier, d'un gouvernement qui ne sont plus en mesure ou parviennent mal à dispenser les services de base (eau potable, nourriture, santé, transport, ressources énergétiques...). Dans ce cas, il s'agit véritablement de reconstruction. Celle-ci est fréquemment accompagnée de restructurations pour permettre à l'économie de redémarrer et générer les capitaux nécessaires à la réhabilitation. Alors que dans le cas de la reconstruction il s'agit d'une situation urgente, dans le cas de restructurations la consolidation de la paix est liée aux programmes internationaux d'aide au développement. Il ne s'agit pas, néanmoins, de résoudre les problèmes de sous-développement qui peuvent être (mais ne sont entièrement) responsables de l'éclatement d'un conflit armé. Il est seulement espéré que la restructuration économique contribue, essentiellement, à éviter une recrudescence de la violence.

À quelle logique répondent ces missions ? De quelle philosophie s'inspirent-elles pour influencer le contexte des conflits intra étatiques ?

II— La théorie de la consolidation de la paix

Dans un article paru récemment, Roland Paris de l'Université Yale affirme avec raison que les prémisses théoriques du concept de consolidation de la paix demeurent très peu étudiées, alors que les comptes-rendus de ses missions abondent. Cette constatation reflète une impression générale que les motivations du «peacebuilding» ne peuvent être que neutres étant donné qu'elles sont fondées sur de bonnes intentions : prévenir la violence, reconstruire, restructurer, désarmer, démocratiser. «À la base, note toutefois Eva Bertram, les efforts de consolidation de la paix ne sont rien de moins que des tentatives de formation de la nation [nation-building] ; ils visent à remodeler les forces de sécurité, les institutions politiques et les arrangements économiques de l'État». Ce remodelage, en effet, représente l'application et l'exportation d'une approche libérale dont les prémisses doivent être examinées de près, car il est possible que leur validité puisse être mise en doute dans la pratique de la consolidation de la paix.

A— Les racines libérales de la consolidation de la paix

Le libéralisme représente toujours, avec le réalisme, l'une des pensées les plus influentes des relations internationales. Depuis la fin de la Guerre froide, l'élargissement du concept de sécurité aux dimensions non-militaires et le «triomphe démocratique» occidental ont donné au libéralisme un souffle nouveau. Sa philosophie prend racine dans la croyance que l'État existe pour garantir la liberté des individus et servir démocratiquement la volonté collective et non la dominer (comme le prétend le réalisme). En ce sens, trois idées sont capitales dans l'application du libéralisme pour la conduite des relations internationales :

1) La puissance d'attraction de valeurs, telle la démocratie, ne peut qu'être source de paix pour les États et leurs collectivités. Cette conception était celle du philosophe Emmanuel Kant, pour qui les formes de constitution républicaine (respect des libertés individuelles, séparation des pouvoirs, gouvernement représentatif et règles de droit) réduisent considérablement les motivations belliqueuses des États. De cette vision découle la thèse moderne de la «paix démocratique», qui stipule que les États démocratiques ne se combattent pas. Plus la démocratie se propage, meilleures sont donc les chances de paix. Nous verrons que cette thèse est centrale dans la mise en œuvre de la consolidation de la paix, en particulier face au problème que pose la transition démocratique.

2) L'interdépendance, spécialement le commerce, est également source de paix dans la mesure où les États (et les communautés) ont plus à perdre qu'à gagner en investissant leurs ressources dans les stratégies de guerre. La théorie d'un auteur classique tel Sir Norman Angell reposait sur la croyance que la route la plus sûre vers la paix est celle du capitalisme, surtout du libre-échange, qui promet la bonne entente. La restructuration d'un pays en fonction des prémisses du libre marché représente, toujours selon les libéraux, la meilleure garantie de son intégration à l'économie mondiale, de sa prospérité éventuelle et donc de sa stabilité. Cette thèse est aussi centrale dans la consolidation de la paix, puisqu'elle justifie les efforts de conversion socio-économique que celle-ci entreprend dans la plupart de ses missions.

3) Enfin, les institutions internationales peuvent se substituer avantageusement aux États afin de faire progresser l'idéal libéral, car elles peuvent contraindre ceux-ci à modifier leur comportement en utilisant le prestige et les ressources que la coopération transnationale et inter étatique leur procure. Dans le domaine de la sécurité, des spécialistes «institutionnalistes» classiques (tels David Mitrany et Ernst Haas) et modernes (comme John Ruggie et Robert Keohane) sont partisans d'un renforcement du rôle de médiateur des organisations internationales. La consolidation de la paix donne suite à cette orientation en confiant à celles-ci

des missions accrues et centrales dans la transition sécuritaire au sein de certains États en crise ou en voie de démembrement.

Ces trois idées convergent pour asseoir la consolidation de la paix sur des assises libérales et un héritage occidental. Si les États en crise, renaissant des cendres d'un conflit, peuvent emprunter la voie démocratique (autrement dit, procéder à des élections), adopter l'économie de marché (en d'autres termes, se convertir rapidement au capitalisme) et s'astreindre aux solutions concoctées par les institutions internationales (principalement l'ONU, l'OTAN, le FMI, la Banque mondiale et les ONG), la paix sans nul doute pourra être consolidée. «Un seul paradigme —l'internationalisme libéral—, observe Roland Paris, semble guider le travail de la majorité des agences internationales engagées dans la consolidation de la paix. Le pilier central de ce paradigme repose sur le postulat que le chemin le plus sûr de la paix, entre et à l'intérieur des États, est la démocratie de marché, c'est-à-dire une polis démocratique libérale et une économie de libre marché». Il suffirait ainsi d'exporter le modèle de la démocratie de marché pour s'assurer d'une paix par le libéralisme démocratique et économique. Les espoirs sont-ils bien fondés ?

B— La consolidation de la paix au secours de l'agenda libéral

La consolidation de la paix constitue l'une des réponses aux problèmes de sécurité nouveaux depuis la fin de la Guerre froide et l'approche libérale, que nous avons présentée, estime posséder les instruments nécessaires pour promouvoir la paix dans un contexte conflictuel transformé. Comme l'explique si bien Stanley Hoffmann, l'un des ténors de cette approche, «il y a un autre ennemi dans le monde d'aujourd'hui : non pas la violence qui résulte de l'affrontement entre grandes puissances ou de l'imposition de la puissance du fort sur le faible, mais la violence qui résulte du chaos originant du bas. Le monde aujourd'hui est menacé par la désintégration du pouvoir — par l'anomie qui dénote l'absence de normes... ». Dans l'esprit de nombreux de ses concepteurs, il appert que la consolidation de la paix représente l'une des façons (implicites) par lesquelles l'anomie peut être adressée et la sécurité, conséquemment, être renforcée par l'adoption internationale des normes libérales de paix. Ces normes reposent sur un socle qui comprend trois composantes sécuritaires :

1) Une conception «positive», et non «négative», de la paix. Alors que cette dernière est définie par l'absence de violence organisée entre groupes humains ou nations, la première met l'accent sur le développement de facteurs de coopération et d'intégration entre ces groupes ou nations afin de favoriser une paix durable. La Guerre froide ne permettait guère de dépasser la paix «négative» (elle était d'ailleurs très bien desservie par cette stratégie), alors que depuis dix ans cette approche est jugée inapte à contenir les conflits et solutionner les problèmes d'anomie du système international. D'où l'intérêt de pousser plus loin les processus de paix en manipulant les facteurs politiques, socio-économiques et sécuritaires visant à éliminer la violence. Les stratégies de transition en consolidation de la paix épousent largement l'approche de la «paix positive».

2) L'accent porté sur la notion de «sécurité humaine». Il est nullement surprenant que parmi les pays les plus favorables à la consolidation de la paix se distinguent les partisans d'une vue renouvelée de la sécurité. En particulier un pays (libéral) comme le Canada défend cette nouvelle notion de «sécurité humaine», qui signifie «notamment être à l'abri des privations économiques, jouir d'une qualité de vie acceptable et se voir garantir l'exercice des droits humains fondamentaux». Elle suppose «à tout le moins, que les besoins essentiels soient satisfaits, mais reconnaît aussi que le développement économique soutenu, le respect des droits de la personne et des libertés fondamentales, la primauté du droit, le bon gouvernement, le développement durable et la justice sociale sont aussi importants pour la paix mondiale que le

contrôle des armements et le désarmement». En ce sens, la consolidation de la paix est perçue par le Canada comme «la clé de voûte» de la sécurité humaine.

3) L'utilisation des mécanismes offerts par la «sécurité coopérative». Cette approche met bien en valeur, tout spécialement depuis la fin de la Guerre froide, les mérites et les avantages de la coopération multilatérale pour résoudre en partenariat des problèmes de sécurité commun. Cette coopération privilégie principalement l'utilisation des mécanismes multilatéraux et des institutions internationales. La consolidation de la paix est axée prioritairement sur le recours à la sécurité coopérative, étant donné les besoins d'aide multilatérale qu'elle requiert.

La «paix positive», la «sécurité humaine» et la «sécurité coopérative» constituent des normes qui sont censées promouvoir l'agenda de la consolidation de la paix ainsi que les intérêts d'un ordre libéral stable au sein du système international. Ces normes imprègnent désormais, en partie ou en totalité, la conduite de certaines formes de politique étrangère — au point où celles-ci sont comparées à un «nouvel interventionnisme» ou du «travail social» (dans le cas américain) et à la destinée d'une «puissance moyenne globale» (dans le cas canadien). La consolidation de la paix peut-elle véritablement venir au secours du libéralisme dans l'édification de la paix et donner raison aux politiques étrangères qui la soutiennent et l'appliquent ? Les espoirs doivent être tempérés et la mise en œuvre de ces normes traitées avec prudence.

III— La pratique de la consolidation de la paix

«Does Peacebuilding build peace ?» se demande Roland Paris, forcé de répondre par la négative à la lumière de huit études de cas portant sur la consolidation de la paix. Les contradictions, en effet, entre les attentes et les réalités issues des efforts en vue de consolider la paix sont notables. La transplantation du modèle libéral de démocratie de marché, selon lui, au mieux rencontre des obstacles imprévus ou au pire engendre des effets pervers, au point de mettre en doute la paix consolidée qu'elle présume acquise. L'auteur identifie la nature même des transitions politique et économique (on peut ajouter sécuritaire) comme étant responsable des conséquences inattendues : la stabilité politique et la prospérité économique reposent sur une concurrence, certes régulée, mais que la totalité (sauf un) des pays étudiés n'a pu supporter. Pourtant, chacun de ceux-ci s'est démocratisé, a adopté l'économie de marché et collaboré avec les intervenants extérieurs. Les facteurs sur lesquels ceux-ci ont peu de contrôle ont pourtant posé problème, en particulier le fait que les normes qu'exprime la consolidation de la paix se heurtent à des normes divergentes au sein de plusieurs de ces pays.

À l'évidence, la libéralisation trop accélérée semble avoir contribué à exacerber et non à résoudre les problèmes de violence. Le danger est qu'en fin de compte la paix ne soit pas consolidée mais fragilisée. Les raisons décevantes de ce résultat peuvent être attribuées à la façon dont sont menées les délicates transitions sécuritaires, démocratique et socio-économique. On constatera qu'il ne suffit pas d'exporter et d'appliquer le modèle libéral de consolidation de la paix pour que celle-ci soit acquise et durable.

A— La transition sécuritaire

Parvenir à un accord de paix n'est pas chose facile ; le consolider l'est encore moins. Certaines situations sécuritaires se prêtent plus aisément à la résolution des conflits (le cas par exemple de la Namibie, du Salvador ou du Nicaragua), en raison de l'engagement soutenu et de l'influence très grande de tiers-partis pour faciliter cette résolution. En revanche, d'autres situations n'ont pas connu un dénouement similaire, quoiqu'elles aient fait l'objet d'une intervention externe aussi soutenue (entre autres, en Angola, en Bosnie, au Cambodge et en Somalie). Pourquoi la transition sécuritaire met-elle parfois en péril la consolidation de la paix ? Pourquoi celle-ci peut-elle à l'occasion aggraver cette transition ? Les questions sont délicates et les réponses encore peu examinées.

La transition sécuritaire doit tenir compte de l'impact de certaines réalités qui peuvent amoindrir les chances de succès de la consolidation de la paix. En particulier, trois éléments d'analyse «réaliste» doivent être pris en compte : L'équilibre des forces, une fois négociée la fin de la guerre civile, les effets du dilemme de sécurité sur les (ex) combattants et le contrôle du territoire.

1) L'équilibre des forces issu de la guerre civile. La fin négociée du conflit a des conséquences très réelles pour les forces en présence. Certains éléments structurels au conflit, qui varient considérablement d'une situation de guerre à l'autre, influencent le cours des événements une fois les hostilités terminées et la difficile réconciliation entamée. Selon Charles King, la compréhension des stimulants à la violence dans la perspective des belligérants permet de tirer une conclusion quelque peu décourageante : plus les conflits intraétatiques sont des guerres civiles (les cas de l'Angola, du Cambodge ou de la Bosnie), moins bonnes sont les chances d'une paix négociée. À moins que la paix ne soit imposée de l'extérieur (la Bosnie), les accords de paix existants s'avèrent précaires (le Cambodge) ou entraînent une instabilité plus grande (l'Angola). Une analyse des contextes post-guerre civile amène King à démontrer que dans la majorité des cas où il n'y a pas de forte imposition de la paix par des tiers-partis (la thèse de Fen Hampson),

les accords de paix négociés produisent des résultats plus instables que lorsqu'une partie au conflit gagne sur-le-champ de bataille. Or, constate l'auteur, toutes les opérations de consolidation de la paix, «à l'exception de la Namibie, du Nicaragua et du Salvador, ont abouti à la défection de l'un des signataires de l'accord [de paix] et à la reprise de la violence».

La raison principale d'une telle impasse est attribuable aux «fauteurs de trouble» («spoilers») qui recourent à la tricherie pour récupérer sur-le-champ de bataille ce qu'ils n'ont pu gagner à la table des négociations. Cette tricherie affecte directement toutes les stratégies de consolidation de la paix reposant sur le désarmement et la démobilisation (l'Angola en est un bel exemple). À l'instar de King, John Stedman estime que seule une implication politico-militaire soutenue, accompagnée de la menace d'intervention, peut contraindre les «fauteurs de trouble». Autrement, la situation se détériore rapidement, tout dépendant de la sorte de «fauteur» dont il s'agit, au point de mettre en cause les espoirs d'une paix consolidée. «Ces [fauteurs], déclare Stedman, ne peuvent qu'être défaits ; ils ne peuvent être amadoués par la négociation». Au Cambodge et en Angola, l'absence de (ré)imposition de la paix a sapé grandement les efforts internationaux en vue de donner suite aux accords pourtant négociés et appliqués.

Une stratégie réaliste de consolidation de la paix doit ainsi tenir compte du fait que la nature de l'équilibre des forces peut s'avérer plus influente qu'un accord négocié sur les chances d'une transition sécuritaire pacifique. Le pronostic est fort peu encourageant, à moins qu'une intervention extérieure ne vienne préserver l'état existant ou prévenir tout changement de l'équilibre des forces. «Quoique aujourd'hui les puissances externes, rappelle King, travaillent assidûment pour encourager les belligérants à résoudre leurs différends à la table des négociations plutôt que sur-le-champ de bataille, ces tentatives vont à l'encontre du cours de l'histoire». Les encouragements à l'intervention extérieure, d'ailleurs, présument fréquemment que les aspects sécuritaires de la consolidation de la paix peuvent être traités avec relative «neutralité» ou «impartialité». Rien ne paraît plus erroné que cette approche, à la lumière des expériences en Somalie ou en Bosnie, où «les conflits doivent être intensifiés avant d'être résolus» — une conclusion pour le moins antipathique à la cause de la consolidation de la paix.

2) Les effets du «dilemme de sécurité» sur les (ex) combattants. L'absence de confiance entre ceux-ci demeure une caractéristique prédominante de la transition sécuritaire. En ce sens, elle entraîne des incertitudes inhérentes à l'application des accords, puisqu'il n'est jamais clair quels sont réellement les préférences et les compromis auxquels les parties sont prêtes à souscrire. Les éléments structurels au conflit alimentent de plusieurs manières le dilemme de sécurité, où la survie d'un ou de plusieurs des protagonistes semble nettement plus importante à leurs yeux que donner suite aux accords de paix.

Premièrement, le niveau d'incompatibilité de valeurs et d'identités entre les combattants de la guerre civile fait en sorte qu'il est parfois impossible (malgré toute la meilleure volonté) de prévenir la reprise des hostilités, car les parties ne peuvent s'imaginer survivre ensemble. Victoire d'un côté, défaite de l'autre deviennent les buts dans un contexte de paix déjà fragile. Dans ces conditions, les accords de désarmement, la récupération d'armes ou le déminage peuvent ne rien modifier à long terme au dilemme de sécurité, si les combattants veulent encore lutter (de nouveau l'action des factions qui craignent ou sont hostiles à la paix, au Cambodge ou en Angola, illustre cette logique).

Deuxièmement, l'attitude des leaders est déterminante dans la mesure où ceux-ci ont des intérêts à défendre, des clientèles politiques et militaires (internes et externes au conflit) à satisfaire et la volonté de gagner du terrain (constitutionnellement ou non). Une dimension délicate de la consolidation de la paix touche d'ailleurs le traitement réservé aux leaders de factions ayant participé à la violence : doit-on construire la paix avec eux ou les traduire en

justice ? Consolider la paix peut parfois signifier transiger avec des leaders aux antipodes du libéralisme. La résolution du dilemme peut mener à de tels compromis que les bases, sur lesquelles est établie la consolidation de la paix, finissent par être contraires aux principes d'une sécurité équitable.

Enfin, il ne faut pas sous-estimer les problèmes de prise de décision et leur exécution au sein des (anciennes) factions combattantes. La situation peut évoluer au point de remettre en question un accord auquel elles ont adhéré. Les divisions au sein des groupes belligérants (entre «faucons» et «colombes»), les motivations matérielles (profits de la guerre), une culture de la violence (qui défie tout espoir de désarmement), les pressions des partisans ou des rebelles à la paix, sont autant de facteurs de puissance qui engendrent le risque de développement d'une asymétrie de buts et de moyens entre ces groupes. Ces circonstances rendent très difficiles la sécurisation d'un champ de bataille qui favorise la résolution non-violente des querelles politiques (les combattants se gardent alors des forces en réserve pour se prémunir contre l'aggravation du dilemme de sécurité qui met en péril leur survie). Une paix apparemment consolidée, en réalité temporaire, peut ainsi permettre aux belligérants «fauteurs de trouble» de reconstituer leurs énergies pour mieux combattre encore.

3) Le contrôle du territoire. La transition sécuritaire signifie, en période de consolidation de la paix, être en mesure de démobiliser les combattants, rapatrier les réfugiés et former une police nationale pour assurer l'ordre public dans l'État dévasté. Dans les situations autres qu'une guerre civile, cet objectif peut être accompli avec un espoir de réussite (Namibie et Haïti par exemple). Dans le contexte d'une guerre civile, le contrôle du territoire est l'objet du conflit et son partage le but visé par les (anciens) combattants. Rarement ce but est-il abandonné, même si la paix signée et consolidée suppose un territoire fictivement indivisible. Pour cette raison probablement, les accords négociés résultent dans la moitié des cas et dans les cinq ans qui suivent la signature d'un accord, à la reprise de la violence. La solution réaliste, mais largement inacceptable dans la perspective de la consolidation de la paix, consisterait à séparer les groupes hostiles et à diviser le territoire. Dans certains cas (la Bosnie peut vraisemblablement finir par en devenir un), la partition est le seul moyen pour assurer une transition réellement sécuritaire ainsi qu'une paix durable.

Chaim Kaufmann a étudié cette question et conclut : «les données confirment la thèse que la séparation des groupes constitue la clé pour enrayer les guerres civiles ethniques [...] Il n'existe pas un seul cas où une polis civile non-ethnique ait pu être créée ou restaurée par le raccommodement des identités civiles, par des coalitions de partage d'autorité ou par la formation de l'État [«state-building»]». La partition territoriale, à laquelle souscrit Kaufmann, va directement à l'encontre des préceptes libéraux de la consolidation de la paix. Afin de sauver des vies, éviter des génocides toujours menaçants, les interventions extérieures devraient, selon lui, faciliter et protéger les mouvements de population vers des territoires distincts, et non reconstruire (à moins d'imposer) des États multiethniques. Les dilemmes de sécurité s'en trouveraient d'autant réduits, toujours selon le raisonnement de Kaufmann, si au lieu de favoriser l'intégrité territoriale, les intervenants externes privilégiaient la séparation territoriale. «Dans les guerres civiles, affirme-t-il, sauver des vies peut vouloir signifier qu'il faille abandonner les normes juridiques de l'État». Cette thèse provocante se confirme, à l'occasion, dans les cas, tels la Bosnie et le Rwanda, où les expériences, si modestes soient-elles, de consolidation de la paix n'assurent pas les conditions idéales de transition sécuritaire.

Le fossé entre la table des négociations et le champ de bataille semble demeurer aussi vaste après que durant un conflit, faisant ainsi de la consolidation de la paix une opération extrêmement complexe sur le plan sécuritaire — certainement moins aisée que ne laissent entendre ses concepteurs. Afin de réussir et de surmonter les conséquences d'une guerre civile, elle requiert une forte dose d'imposition de la paix.

B— La transition démocratique

Consolider la paix, dans l'esprit d'une majorité de ses exécutants, revient à dire : «organiser des élections». Dans la même foulée, les partisans de la «paix démocratique» assez souvent et à tort établissent une équation entre démocratie et paix. Au bout du compte, le volet politique de la transition mène à certains excès d'optimisme quant à la probabilité de mettre un terme aux conflits. Réaliser le pluralisme politique pourtant n'est pas une mince tâche. Toutes les opérations de consolidation de la paix depuis 1989 ont été fondées sur la promesse de la démocratisation, c'est-à-dire l'organisation d'élections par l'ONU. Au moins la moitié d'entre elles, de l'avis de plusieurs spécialistes, se sont avérées des échecs : au Cambodge, en Angola, au Rwanda et en Bosnie particulièrement.

Alors que des élections permirent en 1989 à la Namibie de parachever avec succès un processus de paix (et en l'absence surtout d'une guerre civile), celles de 1993 au Cambodge ont au contraire exacerbé les divisions politiques entre les parties au point de mener, en 1997, à des actions violentes qui ont secoué l'édifice constitutionnel fragile élaboré par l'ONU. En Angola, les élections de 1992 n'ont pu aboutir à la réconciliation des anciens combattants, le groupe de l'UNITA acceptant très mal sa défaite aux urnes et reprenant les armes afin, à nouveau, de triompher sur-le-champ de bataille. Les élections de 1994 au Salvador ont nullement résolu, encore pour l'instant, le problème posé par les «escadrons de la mort» qui réagissent avec vengeance à l'inclusion des anciens rebelles (FMLN) comme parti reconnu d'opposition. Les élections prévues de 1995 au Rwanda ont pu renforcer les craintes, au sein de la faction dominante Hutu, d'être vaincue au scrutin électoral, précipitant ainsi l'un des plus spectaculaires génocides de l'histoire. Enfin, en Bosnie, les élections de 1996 se sont certes déroulées dans l'ordre (sous l'œil attentif de troupes d'imposition de la paix de l'OTAN) mais elles consacrent plus que jamais la division entre les ethnies plutôt que leur rapprochement. Bref, la démocratisation n'est pas conforme aux attentes. Pourquoi ?

1) La concurrence démocratique. Celle-ci est saine et habituelle dans les pays aux longues traditions de participation civique mais moins évidente dans certains pays n'ayant pas de tradition démocratique. La démocratie signifie l'acceptation de la concurrence politique pour gagner (ou contester) par les moyens légitimes le statut de gouvernement représentatif d'une majorité de la population. Si le «conflit politique» est normal au sein des démocraties établies, il est en revanche difficile à canaliser dans les pays où il faut créer de toutes pièces les institutions démocratiques. Dans ces conditions, «encourager l'activité politique peut polariser la population entre plusieurs communautés séparées et potentiellement hostiles». Maintenir l'esprit civique devient ardu et procéder à des élections, la principale norme par laquelle l'on juge des résultats politiques de la consolidation de la paix, s'avère risqué.

Au lieu de renforcer un processus de démocratisation, la concurrence politique prématurée produit dans certains cas une déstabilisation qui peut réanimer les querelles (violentes). Comme le rappelle Roland Paris, la démocratie n'est pas en soi cause de violence mais la concurrence politique qui l'alimente, dans une société rendue précaire et profondément divisée, peut aiguïser et non atténuer la confrontation (ce qui a été le cas, note-t-il, en Angola, au Rwanda et en Bosnie). Un certain nombre d'africanologues soulignent l'importance du développement de la tradition démocratique, indépendamment du développement socio-économique, dans l'instauration de relations pacifiques et, sur la base de ce critère seulement, demeurent assez pessimistes pour l'avenir de la démocratie sur le continent africain.

La tenue d'élections, même soutenue par les intervenants externes, résout rarement le problème de fond de la légitimité reconnue et acceptée du processus de concurrence politique. «Les expériences de pays aussi divers que l'Angola ou le Cambodge, observe Krishna Kumar,

prouvent de manière irréfutable que les partis politiques cherchent à manipuler les élections sans scrupules [... Des élections libres et justes] ne transforment pas nécessairement la culture et les structures politiques bien enracinées de la société». En d'autres termes, le processus électoral ne garantit pas, ultimement, que la concurrence politique finira par être institutionnalisée au sein de cette société.

2) La redistribution du pouvoir politique. La démocratisation dans une opération de consolidation de la paix n'est pas neutre. Elle entraîne une redistribution du pouvoir et une concurrence pour le contrôle politique qui, dans un pays dévasté par la guerre, ont un impact bien différent que pour un pays épargné par la violence. Ce contrôle est convoité par les factions qui abandonnent (parfois temporairement) les armes pour s'engager dans une compétition politique. La période de transition entre l'état de violence et l'état démocratique représente une «zone nébuleuse» («twilight zone»). On ne peut assurer que les parties récemment en conflit, laissant libre cours aux institutions démocratiques, consentiront à respecter celles-ci. Chacune d'entre elles pratique la politique du «bouc émissaire» («scapegoating»), blâmant l'adversaire pour les insuccès de la démocratie afin de s'emparer du pouvoir et renverser le processus de démocratisation. L'instabilité marque alors une période où s'opère une redistribution du pouvoir politique, et chaque partie procède à sa propre évaluation sur les chances qu'elle profite ou qu'elle souffre de cette redistribution. Il n'est pas étonnant de constater, selon l'analyse qu'en font Edward Mansfield et Jack Snyder, que «les États en transition démocratique — ceux qui ont récemment procédé à un changement de régime vers une orientation démocratique — sont beaucoup plus enclins à être violents que les États qui ne subissent pas un tel changement de régime».

Le défi, prévient le rapport de Winrich Kühne, consiste à «éliminer toutes raisons politiques de recourir aux armes». Ce faisant, la redistribution du pouvoir peut signifier qu'il est plus avantageux, pour maintenir la stabilité, de s'en remettre à la faction la plus forte, ou encore d'encourager une forme de «partage du pouvoir» («power-sharing») entre les factions rivales les plus importantes. Dans les deux éventualités, ce choix réaliste repousse d'autant les perspectives de démocratisation. Il faut dire que ce choix accorde la priorité absolue à la paix, avant la démocratie. Il suppose que, contrairement à la thèse de la «paix démocratique», c'est davantage la paix qui amène la démocratie et non l'inverse. Le débat est lourd de conséquences, étant donné l'accent mis sur l'organisation d'élections dans les missions de consolidation de la paix.

Paradoxalement, procéder à des élections précipitées peut se révéler une des voies les moins productives pour consolider la paix et faire éclore la démocratie. À ce propos, la conférence de Berlin de juillet 1996 parvient à cette conclusion: «Les Nations unies accordent trop d'importance aux élections. Des élections au sein d'une société fragmentée débouchent sur encore plus de fragmentation. Ce qui est requis sont des modèles de partage du pouvoir [«power-sharing»], tels des gouvernements d'unité nationale. La démocratie à l'occidentale ne fonctionnera pas dans les pays en voie de développement». Des élections hâtives ne sont donc pas une panacée. Elles s'avèrent souvent extrêmement coûteuses si elles ne sont, pour paraphraser Clausewitz, que la continuation de la guerre par d'autres moyens. Au lieu de partager le pouvoir, l'une ou plusieurs des factions peuvent ignorer ou, à l'extrême, contester (militairement) l'issue d'une élection. Dans le premier cas le processus électoral ne contribue pas à la transition démocratique, alors que dans le second il l'affaiblit.

3) Le problème des «démocraties liberticides». Cette expression est utilisée par Fareed Zakaria pour indiquer que l'organisation d'élections n'est pas le seul critère pour attester de l'existence d'une démocratie. Au contraire, prétend-t-il, nous assistons à la prolifération de fausses démocraties (ce qu'il appelle les «illiberal democracies») qui ne respectent pas ou peu les

véritables fondements du libéralisme constitutionnel, soit le règne du droit et de la liberté individuelle. «Le libéralisme constitutionnel mène à la démocratie mais la démocratie ne semble pas mener au libéralisme constitutionnel», soutient Zakaria. Sans libéralisme, ajoute-t-il, «l'introduction de la démocratie dans des sociétés divisées fomentent en réalité le nationalisme, l'affrontement ethnique et ultimement la guerre». Ce ne serait donc pas la démocratie, mais le libéralisme constitutionnel qui sème les vertus de la paix. L'analyse de Zakaria rejoint et affine celle de Kant en concluant non pas aux bienfaits de la «paix démocratique» mais plutôt à ceux de la «paix libérale». Ce ne serait pas finalement d'élections dont il faudrait dans les missions de consolidation de la paix, mais de conversion et de formation qui initient au libéralisme constitutionnel. L'auteur conclut par la nécessité de faire revivre des approches plus imaginatives dans le domaine de la transition constitutionnelle (ce qui n'est pas forcément rassurant dans une perspective canadienne).

C— La transition socio-économique

La consolidation de la paix vise à initier et intégrer rapidement au capitalisme les pays désignés pour la réhabilitation. À l'instar de la recette démocratique, les solutions économiques que sont la reconstruction, d'une part, et la restructuration d'autre part, sont censées apporter la stabilité nécessaire pour assurer une paix durable. Sans reprendre une discussion d'ensemble des liens entre économie, développement et sécurité (examinés, entre autres, par Jean-François Rioux et Robin Hay), il est important de s'attarder aux effets imprévus de la consolidation de la paix sur deux dimensions spécifiques de la transition socio-économique.

La dimension de la reconstruction est la moins problématique, même si les demandes en ce domaine sont souvent extrêmement nombreuses. Dans les pays ayant subi un conflit, la population accueille plutôt bien les offres d'assistance pour accomplir diverses tâches urgentes: restaurer les services sociaux (santé, éducation et nutrition), aider tout spécialement les jeunes enfants ainsi que les femmes victimes de la guerre, réparer les infrastructures pour permettre l'administration et la distribution des services urgents. Dans plusieurs pays, les opérations de consolidation de la paix répondent de manière efficace et satisfaisante aux objectifs. «En fait, constate Krishna Kumar, la communauté internationale semble avoir été plus efficace dans la réhabilitation sociale que dans la reconstruction politique, en partie parce qu'elle a été depuis longtemps impliquée dans les secteurs d'activité sociale, telles la santé et l'éducation. Les ONG, en particulier, ont joué un rôle central dans la consolidation de ces secteurs». En outre, certaines initiatives nationales et internationales contribuent à accroître les ressources civiles mises à la disposition des opérations de reconstruction, comme le projet de l'ONU et originaire d'Argentine qui a créé, en 1995, des unités de volontaires «Casques blancs».

La dimension de la restructuration, par contre, pose plusieurs problèmes dans la mesure où certains pays subissent douloureusement les transitions planifiées de l'extérieur sur leur économie. En général, la restructuration qu'exigent certaines institutions (telles le FMI ou la Banque mondiale), pour développer à long terme la stabilité, ont des incidences néfastes sur la consolidation de la paix. Ainsi, les mesures d'austérité imposées au Salvador ont diminué sensiblement les ressources requises pour permettre la réintégration des anciens combattants, provoquant ainsi la recrudescence de la violence criminelle avec en toile de fond la récession. Ces mesures sont considérées bonnes du point de vue du libéralisme économique, mais peu encourageantes du point de vue de la consolidation de la paix. Le Nicaragua vit un dilemme semblable, la restructuration ayant pour objectif le développement d'une économie de marché mais au prix d'une détérioration sérieuse (une paupérisation) des conditions de vie qui, là aussi, a pour effet de stimuler la violence. Enfin, au Mozambique, le processus de libéralisation économique rend les efforts gouvernementaux de réhabilitation de la population et des infrastructures de plus en plus précaires, une raison qui explique la croissance du banditisme

rural. Pourquoi, dans ces cas révélateurs, la paix peut-elle être mise en péril par ces restructurations?

1) La concurrence économique et ses conséquences sociales. Le capitalisme, comme la démocratie, est fondé sur une concurrence entre producteurs au sein d'un libre marché. Toutefois, cette concurrence entraîne des inégalités dans l'accumulation et la distribution de la richesse qui, si elles deviennent prononcées, peuvent nourrir l'insatisfaction, la misère et la confrontation — à plus forte raison au sein de sociétés déjà pauvres et meurtries. Dans cette perspective, il appert qu'un processus trop rapide et contraignant (soit une thérapie de choc) de libéralisation économique accroît les inégalités dans la redistribution de la richesse et augmente les tensions sociales. La «magie» du libre marché peut, dans ces conditions, être difficilement exportable aux pays visés par la consolidation de la paix (comme il fut constaté dans les années soixante que les théories de la modernisation, appliquées au Tiers-monde, s'avéraient futiles). Comme résultat, selon Roland Paris, les efforts de restructuration «tendent à rendre les États dévastés par la guerre plus fragiles et vulnérables aux effets déstabilisateurs de la libéralisation économique et politique que les États de même niveau de développement économique et politique». De plus, au Salvador, au Nicaragua, comme au Mozambique, certaines factions veulent continuer d'exploiter les profits qu'elles retirent de la violence (dont le marché des armes), ce qui aggrave encore davantage les difficultés de conversion des économies auparavant axées sur la guerre en économies civiles productives.

Par conséquent, non seulement les réformes démocratiques, mais aussi les réformes capitalistes, peuvent à court terme ne pas se révéler optimales pour consolider la paix. Lorsque les deux types de restructuration sont, par surcroît, menées simultanément, les risques augmentent d'autant. Pour preuve, selon *The Economist*, les expériences africaines, où 68 programmes de réformes structurelles opérées par le FMI dans 36 pays pauvres, ont provoqué des turbulences politiques et sociales telles qu'elles menacent la viabilité de ces programmes. L'hebdomadaire britannique conclut: «l'idée originale selon laquelle les réformes économiques et démocratiques produiraient ensemble la stabilité politique et la prospérité économique n'a pas encore été justifiée».

2) Dépendance versus développement. L'assistance humanitaire et financière, à court terme, est vitale pour la survie d'un pays mais, à long terme, peut devenir improductive dans le cadre de la consolidation de la paix. «Les programmes d'aide, note Winrich Kühne, ont la forte propension à créer et à entretenir des dépendances. Cet enjeu cardinal influence négativement l'autonomie et le développement [...] À l'occasion, cette assistance peut même être néfaste, envenimant du coup les relations politiques en cas de dispute entre les parties». Il y a, à cet égard, une certaine contradiction entre les missions de paix de l'ONU et des ONG d'un côté, et l'état de marginalisation économique des pays pauvres de l'autre. Alors que le nombre de ces missions augmente, selon Timothy Shaw, le processus de marginalisation va en grandissant: performances économiques stagnantes voire déclinantes, des classes sociales antagoniques et un écart entre riches et pauvres en augmentation, des normes à la baisse dans les domaines de l'éducation, de la santé et des infrastructures, et un contexte où la violence se privatise. Si la démocratisation et le capitalisme, encouragés par les projets de développement, n'assurent pas la stabilité des pays épargnés par la guerre, on peut s'interroger sur la façon dont le libéralisme politique et économique, qui anime la consolidation de la paix, peut faire mieux pour les pays ravagés par les conflits armés.

3) L'absence de cohérence entre intervenants sécuritaires et financiers. L'incohérence entre principalement l'ONU d'un côté, et le FMI et la Banque mondiale de l'autre, constitue l'un des maillons faibles de la transition socio-économique à laquelle aspire la consolidation de la paix. Plusieurs participants aux opérations onusiennes ont fréquemment souligné le tort causé par

cette incompatibilité d'objectifs entre intervenants. Suzan Willett décrit le conflit présent au Mozambique, entre la priorité accordée à la sécurité humaine par l'ONU et la priorité à la restructuration telle que définie par le FMI. Selon elle, ce conflit reflète deux visions antagoniques qui engendrent inutilement misère et violence. Alvaro de Soto et Graciana del Castillo analysent pour leur part le cas du Salvador qui illustre très bien, à leurs yeux, le manque de coordination entre les agences onusiennes. Ils comparent le processus de paix et les plans de restructuration à «des enfants nés de différentes familles»; et le Salvador à «un patient dont les parties droite et gauche du corps sont séparées par un rideau alors que deux chirurgies sans aucun lien sont pratiquées sur chacune d'entre elles». Il en résulte, en ce qui concerne la situation dans ce pays d'Amérique centrale, des transitions sécuritaire et socio-économique réalisées l'une au détriment de l'autre. Cette désarticulation peut éventuellement remettre en question la paix, encore fragile, conclue au Salvador.

La consolidation de la paix comporte des risques inattendus, en plus de susciter des choix qui se révèlent être plus compliqués que ne le laisse entrevoir, à prime abord, l'application de son modèle libéral.

Conclusion

Si le concept de consolidation de la paix comporte un certain nombre de limites et doit franchir certains obstacles, que nous avons voulu identifier, sa difficile application ne signifie pas qu'il faille abandonner les espoirs de réconcilier et reconstruire les pays dévastés par les conflits armés. Un retrait entier de ces missions constituerait un aveu intolérable d'impuissance pour l'ONU, ses pays membres et les ONG, en plus de contribuer à rendre le monde plus fragmenté et chaotique. Une excroissance des opérations, visant l'exportation à plus grande échelle encore du modèle libéral de démocratie de marché, se révélerait tout aussi périlleuse, en l'absence d'analyses plus sûres quant à son influence sur l'évolution des pays qui l'utilisent pour renforcer la paix.

Des experts précédemment cités, tel Roland Paris, proposent de nuancer grandement les attentes de la consolidation de la paix et d'agir avec circonspection. Notamment, en procédant à une démocratisation contrôlée et graduelle qui à l'occasion peut signifier le report d'élections prématurées; en remettant en question la philosophie économique de la «thérapie de choc» qui augmente les risques de paupérisation et, par conséquent, de violence civile; en coordonnant de manière beaucoup plus efficace l'action militaire et civile pour éviter la trop grande confusion et décentralisation des opérations; en fixant des délais de transition plus réalistes, jusqu'à 9 ans, pour le déroulement d'une mission de consolidation de la paix.

Ces recommandations méritent d'être davantage approfondies et étudiées, sur un plus grand nombre de cas, afin de porter un jugement éclairé sur la viabilité à long terme du concept de «peacebuilding». Des études plus poussées à son sujet permettront d'éviter le déploiement des ressources et des effectifs dans les contextes où la paix, selon une perspective réaliste, ne peut justement être consolidée. Comme le rappelle Boutros-Boutros Ghali lui-même, «la consolidation de la paix n'est pas une thérapie que les Nations unies veulent prescrire à un patient récalcitrant».

ANNEXE

Critères d'évaluation des missions de consolidation de la paix

À la lumière de notre présentation conceptuelle et empirique, et pour faciliter l'évaluation des études de cas en consolidation de la paix, nous proposons les critères et questions suivant(e)s pour guider l'analyse:

1) La nature de la mission

- a) S'agit-il d'une opération qui correspond à une définition «rigoriste» ou «laxiste» de la consolidation de la paix? Quelle place est faite au développement en opposition à une vision de reconstruction à court terme?
- b) Dans quelle étape du processus de paix la mission intervient-elle? Sommes-nous en présence d'une conception «étapiste» ou «synergiste» de la mission?
- c) Le cas échéant, dans quelle mesure le consentement des parties (en conflit) est indispensable ou non pour la réussite de la mission?
- d) Quels acteurs (étatique, international, militaire, civil) décident et agissent dans le déroulement de la mission? Quel est le niveau de cohérence décisionnelle et opérationnelle atteint dans ce déroulement?

2) Les objectifs de transition sécuritaire

- a) L'équilibre des forces issu du conflit est-il stable ou est-il menacé par des «auteurs de trouble»? Augmente-t-il ou diminue-t-il les chances d'une transition pacifique? La paix doit-elle être imposée de l'extérieur et avec quelles conséquences pour sa consolidation?
- b) Quels sont les effets du dilemme de sécurité sur les (ex) combattants? Quelles sont les attitudes des factions et en quoi cela rend plus ou moins réalistes les perspectives de consolidation de la paix?
- c) Le contrôle du territoire est-il un enjeu (violent) et, si oui, la mission parvient-elle à surmonter (éliminer) les obstacles au maintien de l'intégrité territoriale de l'État?

3) Les objectifs de transition démocratique

- a) Le processus de démocratisation, particulièrement la tenue d'élections, apporte-t-il la stabilité politique envisagée ou fait-il renaître les querelles (violentes) entre les parties?
- b) Quel impact la transition a-t-elle sur la redistribution du pouvoir politique? Celle-ci satisfait-elle suffisamment les parties afin de prévenir la reprise des hostilités (armées)?
- c) La démocratisation parvient-elle à implanter un cadre constitutionnel libéral accepté et respecté par toutes les parties (en conflit)?

4) Les objectifs de transition socio-économique

- a) Quelles sont les conséquences sociales des programmes de restructuration économique (notamment financière)? Ces conséquences se traduisent-elles par des tensions politiques qui peuvent mettre en cause la consolidation de la paix?
- b) L'état de dépendance envers les programmes d'aide et de reconstruction améliore-t-il les chances de développement ou accentue-t-il les perspectives de marginalisation économique?
- c) La mission bénéficie-t-elle d'une cohérence entre intervenants sécuritaires et financiers ou souffre-t-elle d'incohérence? Quels effets a cette (in)cohérence pour la transition socio-économique?