

Pérenniser la paix : Que cela signifie-t-il en pratique ?

AVRIL 2017

Nous commençons à comprendre en quoi consiste la paix — les structures, attitudes et institutions sur lesquelles elle repose et les raisons qui motivent les gens à œuvrer en sa faveur. Pourtant, la paix reste dans une large mesure un objectif difficile à atteindre, souvent défini par le négatif comme l'absence de violence.

Nous présumons qu'en comprenant la complexité de la guerre et de la violence, nous serions en mesure d'instaurer et de pérenniser la paix. Nous n'étudions cependant pas la paix, et avons tendance à centrer notre attention sur les problèmes du conflit et de l'agression plutôt que sur les solutions qui vont de pair avec la paix¹. Avec cette approche, la prévention est conçue comme un outil de gestion de crise apportant une réponse tardive à la dynamique destructrice du conflit, le plus souvent par des interventions à court terme pilotées de l'extérieur.

Pour sortir de cette impasse, l'IPI ambitionne de recentrer l'objectif de la prévention, afin qu'elle consiste à pérenniser la paix plutôt qu'à conjurer les conflits, et ce à travers une série de discussions devant se tenir d'octobre 2016 à mai 2017. Nous conviendrons ensemble d'une conception commune de ce que la pérennisation de la paix et la prévention des conflits signifient en pratique aux niveaux national et international.

Cette note thématique a été rédigée par Youssef Mahmoud, Conseiller principal à l'IPI, et Anupah Makoond, Coordinatrice de programme chargée des enquêtes d'opinion sur la consolidation de la paix et la reconstruction dans l'est de la République démocratique du Congo (*Peacebuilding and Reconstruction Polls: Eastern Democratic Republic of the Congo*) de la Harvard Humanitarian Initiative. Les vues exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de l'International Peace Institute. L'IPI encourage l'expression d'un large éventail de perspectives dans la recherche d'un débat éclairé sur les politiques et problématiques d'actualité dans les affaires internationales.

Introduction

Dans son examen du dispositif de consolidation de la paix, le Groupe consultatif d'experts a institué l'expression « pérennisation de la paix » en contrepoint du terme « consolidation de la paix ». Bien que conçue au départ comme un processus global s'inscrivant dans une perspective ouverte, la consolidation de la paix a vu son interprétation se réduire à des interventions exogènes et limitées dans le temps ayant lieu « une fois que les armes se sont tues » dans des États fragiles ou touchés par les conflits². Le concept de pérennisation de la paix vise à rétablir celle-ci dans son statut de valeur à part entière et à l'affranchir de cette dépendance servile à l'égard des conflits qui l'a définie au fil des quatre dernières décennies³.

Depuis que le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale des Nations Unies ont adopté les mêmes résolutions décisives sur la pérennisation de la paix en avril 2016, les États membres et les praticiens de l'ONU ont commencé à réfléchir à la signification de ce concept⁴. Le présent document se propose de contribuer à ces discussions en décortiquant la définition du concept de pérennisation de la paix et en donnant des exemples de ce qu'il représente en pratique aux niveaux national et international. Il vise également à dissiper les doutes politiques dans l'esprit des parties prenantes qui pourraient craindre que ce concept soit un nouveau cheval de Troie introduit pour justifier une ingérence extérieure.

En premier lieu, la pérennisation de la paix se présente comme un objectif politique explicite et volontaire pour tous les États, qu'ils soient ou non en proie à un conflit violent. En deuxième lieu, la pérennisation de la paix repose sur une infrastructure composée d'institutions, de normes, d'attitudes et de moyens embrassant différents secteurs et différents niveaux d'organisation sociale. Cette infrastructure doit être sans cesse entretenue et actualisée pour s'adapter à l'évolution du contexte et des circonstances. En troisième lieu, la pérennisation de la paix se conçoit comme un processus nécessairement endogène exigeant que chaque pays se l'approprie et en prenne la direction de

1 Peter Coleman, « The Missing Piece in Sustainable Peace », Earth Institute, 6 novembre 2012, disponible à <http://blogs.ei.columbia.edu/2012/11/06/the-missing-piece-in-sustainable-peace>.

2 Nations Unies, *Défi du maintien de la paix — Rapport du Groupe consultatif d'experts sur l'examen du dispositif de consolidation de la paix*, 30 juin 2015, A/69/968-S/2015/490.

3 Youssef Mahmoud, « Freeing Prevention from Conflict: Investing in Sustaining Peace », *IPI Global Observatory*, 21 avril 2016, disponible à <https://theglobalobservatory.org/2016/04/prevention-sustaining-peace-hippo-ban-ki-moon/>.

4 Résolution 2282 du Conseil de sécurité (27 avril 2016), S/RES/2282 ; Résolution 70/262 de l'Assemblée générale (27 avril 2016), A/RES/70/262 ; Youssef Mahmoud et Andrea Ó Súilleabháin, « With New Resolutions, Sustaining Peace Sits at Heart of UN Architecture », *IPI Global Observatory*, 29 avril 2016 ; disponible à <https://theglobalobservatory.org/2016/04/sustaining-peace-peacebuilding-united-nations-sdg/>.

manière inclusive et déterminée. Enfin, la pérennisation de la paix est un processus multisectoriel et universel équivalant à une métapolitique digne de l'attention des plus hautes sphères du gouvernement national.

L'engagement à pérenniser la paix implique un réexamen du point de départ du processus visant à la consolider; à ce titre, il marque le début d'un changement de paradigme dans notre manière d'appréhender la paix. La pérennisation de la paix procède d'une tentative d'élargir le programme de paix pour y inclure des mesures en amont destinées à tirer parti des pôles de paix qui existent déjà en renforçant les structures, attitudes et institutions qui en sont le fondement. Ce nouveau paradigme a le potentiel de renforcer le programme de prévention et d'accroître l'efficacité des interventions de maintien de la paix actuelles. Il ne s'agit pas d'appeler un changement radical visant à remplacer les interventions existantes par de nouveaux processus, mais bien de revoir de fond en comble notre manière d'aborder la paix et les interventions destinées à la promouvoir.

Le conflit n'est pas le point de départ

Ce nouvel agenda pour la paix prend origine dans les travaux de recherche sur la paix et les conflits et s'accompagne d'un langage allant des discours circonscrits à la reconstruction au sortir d'un conflit jusqu'aux débats plus larges sur la coexistence pacifique. En pratique, cependant, la consolidation de la paix a jusqu'ici été reléguée au domaine le plus étroit du spectre : elle est le plus souvent perçue comme s'appliquant seulement aux situations de conflit manifeste, récent ou imminent. Du coup, elle est perçue comme un prolongement de la résolution ou de la transformation des conflits.

Avec cette conception binaire de la relation entre paix et conflit, les États stables et sans conflit violent sont exclus des études sur la paix, alors même que ce sont les cas qui ont le plus de chances de dévoiler les facteurs associés à celle-ci. Toutes les

sociétés possèdent des attributs contribuant à pérenniser la paix, que ce soit leurs institutions, leur culture, leurs politiques ou, de manière moins tangible, les normes tacites d'interaction entre groupes et individus au quotidien. Cependant, là où il n'y a pas de conflit manifeste, ces attributs ne sont pas répertoriés et sont rarement cultivés. Les moyens de paix existants risquent de tomber dans l'oubli, et cela peut exposer même les sociétés les plus pacifiques à de futurs conflits. Par conséquent, le programme de pérennisation de la paix doit s'appliquer à tous les pays et être adopté par tous les États.

Alors que la consolidation de la paix prend le conflit comme point de départ et suit un processus de transition de la guerre vers la paix, la pérennisation de la paix consiste d'abord à répertorier les atouts et attributs qui ont fait durer la cohésion sociale, des politiques de développement inclusives, l'état de droit et la sécurité humaine, c'est-à-dire les facteurs qui contribuent ensemble au maintien d'une société paisible. Comme l'ont soutenu de nombreux spécialistes, le conflit est un phénomène naturel découlant des interactions sociales, et même un phénomène souhaitable, dans la mesure où il amène souvent l'innovation et le progrès⁵. À cet égard, la paix n'est pas tant l'absence de conflit que la capacité à gérer les conflits et à les transformer de manière paisible et constructive. En supposant donc que toutes les sociétés connaissent des conflits, celles qui ne sombrent pas dans la violence doivent posséder les structures et moyens propres à faire durer la paix, même s'ils ne sont pas mis au jour de manière expresse.

Définir l'infrastructure qui pérennise la paix

Pour comprendre comment pérenniser la paix, le plus difficile est peut-être de déterminer les mesures concrètes qui concourent à son instauration efficace. Le fondement théorique de la pérennisation de la paix remonte au travail remarqué et remarquable de Johan Galtung sur « la paix positive »⁶. La paix positive passe par la mise en

5 Voir, par exemple, l'article de John Paul Lederach, intitulé « Conflict Transformation », paru en octobre 2003 sur le site Beyond Intractability et disponible à www.beyondintractability.org/essay/transformation.

6 Voir l'article de Baljit Singh Grewal, intitulé « Johan Galtung: Positive and Negative Peace », publié le 30 août 2003 et disponible à www.activeforpeace.org/no/fred/Positive_Negative_Peace.pdf.

place et le renforcement des facteurs favorisant la paix⁷. Ces facteurs comprennent notamment ceux qui rendent possible « la paix au quotidien », comme la solidarité et la compassion entre les différents groupes ethniques, ainsi que des facteurs systémiques, comme la répartition équitable des ressources, le bon fonctionnement des institutions, la tolérance envers la diversité, le respect des droits d'autrui, la protection contre les violences physiques et l'accès à l'alimentation et à l'eau potable⁸.

Le concept de pérennisation de la paix vise à mettre davantage l'accent sur la détection et le renforcement de ce qui marche déjà, et pas seulement sur ce qui est défaillant ou a besoin d'être réparé. Même les sociétés en difficulté ont des capacités qui méritent d'être cultivées. Qui plus est, la pérennisation de la paix est une démarche continue et non une intervention ponctuelle. Les contextes évoluent, tant sous l'effet des fluctuations internes que des chocs externes, ce qui nécessite un ajustement concomitant des normes et institutions gouvernant la société. Par exemple, quand des mouvements migratoires modifient l'équilibre d'une société, le maintien de la cohésion sociale nécessite que ces membres soient aptes et disposés à adopter de nouvelles normes d'interaction sociale et à assouplir leur seuil de tolérance. L'incapacité d'une société à s'adapter aux changements, internes ou externes, est un indicateur de la faiblesse de son infrastructure de paix.

Un processus endogène

Quand le recensement des capacités propres au contexte est pris comme point de départ, la pérennisation de la paix devient essentiellement un processus endogène. Dans cette optique, elle n'est plus une intervention assortie d'échéances et définie par les cycles de financement des donateurs ou par les mandats des opérations de paix : elle devient plutôt un effort continu qu'il vaut mieux entreprendre au moyen de politiques nationales. La paix peut se pérenniser plus efficacement lorsqu'elle est conçue comme un bien public relevant de la responsabilité de l'État. Cependant,

comme tout autre bien public, il incombe à toutes les parties prenantes, et en fait à tous les citoyens, d'apporter leur concours à sa pérennisation.

La paix est multidimensionnelle et multisectorielle. Elle recouvre différents niveaux d'organisation humaine, de l'interpersonnel au sociétal, si bien que sa pérennisation nécessite un haut niveau de collaboration et une forte volonté politique. En conséquence, la prise en main par les pays d'un processus incluant toutes les parties prenantes, notamment le secteur privé, les femmes et la jeunesse, constitue une pierre angulaire des efforts propres à jeter les bases d'une paix durable. L'inclusion est essentielle pour assurer le maintien de la paix dans la durée.

La paix, contrairement au droit et à la sécurité, ne peut pas s'imposer d'en haut, mais doit être tissée dans la trame de la société, depuis l'intérieur et depuis la base, en cultivant les partenariats et les mesures incitant à la maintenir. Le dialogue entre individus, groupes et secteurs de la société, ainsi qu'entre les pouvoirs publics et les citoyens, est essentiel au succès de l'entreprise de pérennisation de la paix, de même qu'une volonté politique éclairée et inclusive à tous les niveaux de ladite société.

La praxis : La pérennisation de la paix comme métapolitique volontaire

Jusqu'ici, nous avons fait valoir que la pérennisation de la paix s'applique à toutes les sociétés et n'est pas nécessairement cantonnée aux environnements instables ou destinée à panser les plaies des conflits violents. C'est un processus multisectoriel, endogène et continu relevant de la responsabilité commune des États et de tous les citoyens. Ce qui appelle la question essentielle : Comment pérenniser la paix en pratique ?

On pourrait supposer que la paix s'instaure automatiquement dans les États disposant d'institutions ouvertes, transparentes et responsables devant le public, de cadres juridiques équitables, de politiques économiques inclusives et d'une culture

7 Youssef Mahmoud, « Freeing Prevention from Conflict: Investing in Sustaining Peace », *IPI Global Observatory*, 21 avril 2016, disponible à <https://theglobalobservatory.org/2016/04/sustaining-peace-peacebuilding-united-nations-sdg/>.

8 Institute for Economics and Peace, *Positive Peace Report 2016*, disponible à <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2016/09/Positive-Peace-Report-2016.pdf>; Roger Mac Ginty, « Everyday Peace: Bottom-up and Local Agency in Conflict-Affected Societies », *Security Dialogue*, vol. 45, n° 6, 2014.

de tolérance. Cependant, en reléguant la paix au statut de conséquence implicite des autres politiques nationales, on risque d'oublier les facteurs fondamentaux qui l'alimentent. La pérennisation de la paix repose aussi sur l'intention et la volonté de promouvoir des sociétés paisibles. Par conséquent, la paix doit être promue au rang d'objectif explicite des politiques de l'État. Cela signifie que les grands ministères, en plus d'assurer leurs fonctions intrinsèques, doivent s'efforcer expressément d'abattre les obstacles à la paix et d'œuvrer à sa pérennisation.

Vue sous cet angle, la pérennisation de la paix ne peut pas simplement figurer au même rang que les politiques sociales, économiques ou de sécurité. Elle doit être placée au-dessus des différents secteurs, pour servir de métapolitique constituant à la fois l'origine et la conséquence des autres politiques. Toutes les politiques doivent être animées et motivées par l'intention de pérenniser la paix, qui à son tour les rendra plus durables et plus cohérentes. Le mandat consistant à pérenniser la paix doit résider au sommet des structures publiques nationales et locales.

C'est le cas par exemple au Ghana, où le Conseil national de la paix, créé en 2011, a pour mandat de promouvoir et développer des mécanismes de prévention, de gestion et de résolution des conflits, et de jeter les bases d'une paix durable⁹. Un autre pays à avoir promu la paix au rang d'objectif politique explicite est le Costa Rica, qui a créé en 2009 un ministère de la Justice et de la Paix, marquant ainsi un changement de cap dans lequel la prévention de la violence cède le pas à la promotion de la paix¹⁰. On retiendra également l'exemple du Kenya, dont le Parlement a adopté une politique de paix en 2015, après plus de 10 ans de concertation avec les parties prenantes nationales. La politique et l'infrastructure de paix ainsi définies, avec notamment la création d'un Conseil national de la paix, devraient prévenir un

large éventail de conflits, liés en particulier aux ressources, aux religions, aux frontières et à la faune sauvage¹¹.

Comme la paix positive est à la fois un résultat et un catalyseur du développement durable, la mise en œuvre efficace des 17 objectifs de développement durable et de leurs cibles peut servir à la pérennisation de la paix¹². Cette symbiose peut se représenter comme une roue ayant la paix pour moyeu et les objectifs de développement durable pour rayons.

La paix est plus que la somme de ses parties (ou de ses piliers). Des politiques plus discrètes, plus habiles et plus nuancées, visant notamment à établir la confiance entre les groupes et les individus, ainsi qu'entre l'État et ses citoyens, doivent être cultivées en faisant appel au dialogue et à des circuits de communication sûrs et ouverts. La tentative tunisienne de créer un Conseil national pour le dialogue social est un exemple d'évolution vers de telles politiques¹³.

Conséquences pour le programme de réformes de l'ONU

Comme expliqué plus haut, la pérennisation de la paix est un processus profondément endogène; elle nécessite donc que les États instituent des politiques nationales visant à poser les fondements d'une paix durable. Dans ce cas, le rôle de la communauté internationale reste encore à déterminer. Les institutions bilatérales et multilatérales ont consacré des milliards de dollars au rétablissement et au maintien de la paix, ainsi qu'aux autres activités de gestion de crise dans le monde.

Le passage à la pérennisation de la paix ne dispense et ne décharge en rien ces acteurs de leur responsabilité d'accompagner la paix. Toutefois, il

9 William A. Awınador-Kanyirige, « Ghana's National Peace Council », note d'orientation du Global Centre for the Responsibility to Protect, août 2014, disponible à www.globalr2p.org/media/files/2014-august-policy-brief-ghana-national-peace-council.pdf; Paul van Tongeren, « Infrastructures for Peace Is a Promising Approach », *Peace Monitor*, 1er avril 2013, disponible à <http://peacemonitor.org/?p=427>.

10 Susie Shutts, « Costa Rica Creates Department of Peace », *Yes! Magazine*, 22 septembre 2009, disponible à www.yesmagazine.org/peace-justice/costa-rica-creates-department-of-peace.

11 Maria Osula, « Finally! A Peace Policy for Kenya », *Saferworld*, 4 novembre 2015, disponible à www.saferworld.org.uk/news-and-views/comment/189-finally-a-peace-policy-for-kenya.

12 Delphine Mechoulan, Youssef Mahmoud, Andrea Ó Súilleabháin et Jimena Leiva Roesch, « The SDGs and Prevention for Sustaining Peace: Exploring the Transformative Potential of the Goal on Gender Equality », *International Peace Institute*, 10 novembre 2016, disponible à www.ipinst.org/2016/11/sdgs-goal-gender-equality.

13 « Projet de loi sur la création d'un Conseil national pour le dialogue », *Le Temps*, 13 novembre 2016, disponible à www.letemps.com.tn/article/100083/projet-de-loi-sur-la-cr%C3%A9ation-d%E2%80%99un-conseil-national-pour-le-dialogue.

nécessite une nouvelle approche des interventions internationales. Celles-ci doivent mettre davantage l'accent sur la détermination des facteurs de cohésion au sein des sociétés et sur les mesures propres à donner aux acteurs nationaux la marge de manœuvre nécessaire pour jouer un rôle moteur dans la promotion de la paix, si affaiblis par la guerre et le conflit qu'ils puissent paraître¹⁴. De nouvelles situations nécessitant le déploiement d'opérations internationales de maintien de la paix peuvent encore survenir, mais il y a lieu d'espérer qu'elles seront moins fréquentes au fur et à mesure que de nouveaux pays adhèrent à un programme de pérennisation de la paix. Et même s'il s'en présente, une approche orientée vers la pérennisation devrait rendre les opérations de maintien de la paix plus efficaces en réduisant les mesures fort intrusives au profit d'un rôle de catalyseur.

Paradoxalement, alors que le Secrétaire général António Guterres continue de réfléchir à la meilleure manière de réaliser son programme de « diplomatie au service de la paix », les conflits en Syrie, au Yémen et en Libye pourraient bien servir de points de départ, sous réserve que le résultat visé, par-delà l'arrêt de la violence et la stabilisation des sociétés en ruines, soit également formulé sous l'angle de la pérennisation de la paix. La mise à jour et la mise en œuvre de la Stratégie intégrée des Nations Unies pour le Sahel en collaboration avec la Commission de consolidation de la paix pourraient également bénéficier d'une approche de pérennisation de la paix¹⁵.

De même, tandis que le Secrétaire général conduit une réforme des opérations de paix de l'ONU et des structures de gouvernance qui les accompagnent, il devrait concevoir ces opérations du point de vue de la prévention des conflits et de la pérennisation de la paix. Par exemple, les missions de stabilisation des Nations Unies au Mali et en République centrafricaine pourraient

bénéficier d'une telle approche, en tirant les enseignements de l'engagement des Nations Unies et des organisations régionales dans les deux pays au cours des dernières années. Cette approche pourrait notamment être appliquée aux rapports périodiques et aux briefings au Conseil de sécurité sur ces deux pays. Alors que les missions de maintien de la paix au Libéria et en Haïti s'achèvent, dans le cadre d'un débat sur la meilleure façon de consolider les acquis de la paix,¹⁶ la même approche pourrait être appliquée, compte tenu des contributions que la Commission de consolidation de la paix pourrait apporter sous son mandat revitalisé¹⁷.

Ce changement de perspective nécessiterait que l'ONU mette au point une manière qualitativement différente de conduire l'analyse de la paix et des conflits, et qu'elle établisse des programmes donnant une place incontestée aux activités politiques, aux populations concernées et à l'appropriation nationale sans exclusive¹⁸. Un remaniement des outils qui traiterait leur perfectionnement comme une fin en soi ferait injure à l'ambition réformatrice du Secrétaire général.

La pérennisation de la paix constitue un changement de paradigme dans notre manière de réfléchir à la paix et d'aborder les conflits. En tant que processus et en tant qu'objectif, l'édification d'une paix durable n'incombe pas aux intervenants extérieurs. Même dans les situations les plus désastreuses, les interventions externes doivent s'appuyer autant que possible sur ce que savent les populations concernées et sur ce qu'ils possèdent déjà. Les sociétés qui ont établi leur propre infrastructure nationale pour la paix apportent de précieux enseignements pour cette démarche foncièrement interne. Il y a plus à faire pour démystifier ce concept aux niveaux national et mondial. Cet article ne fait qu'ouvrir le débat.

14 Interpeace, *Fostering Resilience for Peace: Annual Report 2015*, disponible à <http://3n589z370e6o2eata9wahfl4.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2016/08/Interpeace-2015-Annual-Report2.pdf>.

15 Conseil de sécurité, Déclaration du Président du Conseil de sécurité, S/PRST/2017/2, 20 janvier 2017.

16 Nations Unies, « Security Council Extends Mandate of United Nations Mission in Liberia, Adopting Resolution 2333 (2016) by 12 Votes in Favour, 3 Abstentions », 23 décembre 2016, disponible à <https://www.un.org/press/en/2016/sc12654.doc.htm>.

17 Sous les résolutions identiques du Conseil de sécurité et l'Assemblée générale sur la pérennisation de la paix (respectivement Résolutions 2282 et 70/262).

18 Youssef Mahmoud, « What Would It Take to Make a "Surge in Diplomacy for Peace" Work? », *IPI Global Observatory*, 19 janvier 2017, disponible à <http://theglobalobservatory.org/2017/01/sustaining-peace-diplomacy-antonio-guterres/>.

L'**International Peace Institute (IPI)** est un centre de recherche international, indépendant et à but non lucratif dédié à la gestion du risque et au renforcement des capacités de résilience pour la promotion de la paix, de la sécurité et du développement durable. Dans ce but, l'institut conduit des activités associant recherche, analyse stratégique, publications et séminaires. L'institut a son siège à New York en face des Nations Unies, ainsi que des bureaux à Vienne et à Manama, et son personnel est composé de plus d'une vingtaine de nationalités différentes.



777 United Nations Plaza, New York, NY 10017-3521, USA

TEL +1-212-687-4300 FAX +1-212-983-8246

Freyung 3, 1010 Vienna, Austria

TEL +43-1-533-8881 FAX +43-1-533-8881-11

52-52 Harbour House, Bahrain Financial Harbour

P.O. Box 1467, Manama, Bahrain

www.ipinst.org