



# Démocratie, paix et sécurité

Le rôle de l'ONU

Sous la direction de :  
Massimo Tommasoli

## Document directif

Novembre 2010



*Le système des Nations Unies doit suivre  
une stratégie commune de consolidation  
de la paix, de construction de l'État  
et de développement de la démocratie  
fondée sur une analyse politique partagée  
des pays sortant d'un conflit.*



Nations Unies



Copyright © Organisation des Nations Unies, 2010. Les opinions exprimées dans la présente publication sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles de l'Organisation des Nations Unies, ni celles d'International IDEA, de son Conseil d'administration ni des membres de celui-ci.

Impression : Nation Printing Corporation

Toutes les photographies © International IDEA 2010, sauf la photo de S.E. l'ambassadeur Cesare Ragolini, page 44 © Mission permanente de l'Italie auprès de l'Organisation des Nations Unies, 2010

LA TABLE RONDE INTERNATIONALE SUR LA DÉMOCRATIE, LA PAIX ET LA SÉCURITÉ : LE RÔLE DE L'ONU AINSI QUE LE PRÉSENT DOCUMENT DIRECTIF ONT ÉTÉ FINANCÉS PAR DES SUBVENTIONS DU GOUVERNEMENT IT

**NOTRE MISSION**

Dans un monde où la démocratie ne peut être garantie, la mission de l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA) est la suivante :

*Soutenir les changements démocratiques durables en fournissant des connaissances comparatives, en contribuant aux réformes et en influençant les politiques et la politique.*

Dans le cadre de notre mission, nous axons nos travaux sur la capacité des institutions démocratiques d'offrir un système politique caractérisé par l'inclusion et la participation, par un gouvernement représentatif, responsable et sensible aux besoins et aux aspirations de la population, ainsi que par l'État de droit et l'égalité des droits pour l'ensemble des citoyens.

**Nous travaillons dans trois domaines d'activité :**

- En offrant des connaissances comparatives et des données d'expérience qui découlent d'une expérience pratique des processus de mise en place de la démocratie, dans différents contextes, dans le monde entier ;
- En aidant les acteurs politiques à réformer les institutions et les processus démocratiques, et en prenant part aux processus politiques quand nous y sommes invités ;
- En influant sur les politiques de mise en place de la démocratie, par la fourniture aux acteurs politiques de nos ressources en connaissances comparatives et d'une assistance.

**Notre travail repose sur deux grands principes :**

- Nous sommes partisans du changement démocratique. Il est dans la nature même de la démocratie d'évoluer et de favoriser les systèmes de gouvernance qui répondent aux besoins d'une société en évolution permanente.
- Nous prétons appui au changement. Les moteurs du changement doivent provenir des sociétés elles-mêmes.

**NOTRE PROGRAMME**

La démocratie ne peut être ni importée ni exportée, mais elle peut être encouragée. Et dans la mesure où les acteurs de la démocratie peuvent être inspirés par ce qui se fait ailleurs dans le monde, International IDEA joue un rôle clé en soutenant leurs initiatives de la manière suivante :

**En apportant des connaissances comparatives et des données d'expérience dans les domaines suivants :**

- Elections et référendums
- Constitutions
- Partis politiques
- Émancipation politique des femmes
- Autoévaluations de la démocratie

**En aidant les acteurs politiques dans les processus de réforme au niveau national**

Comme, en fin de compte, les changements démocratiques ont lieu dans la population et aux niveaux national et local, nous soutenons, sur demande et dans nos domaines de compétence, des processus de réforme dans différents pays, situés dans plusieurs continents :

- Amérique latine
- Afrique et Moyen-Orient
- Asie-Pacifique

**En influant sur les politiques de mise en place de la démocratie**

Un aspect fondamental de la consolidation de la démocratie repose sur l'échange de connaissances et de données d'expérience entre acteurs politiques. Nous soutenons ces échanges par divers moyens

- Dialogues
- Séminaires et conférences
- Renforcement des capacités

**En cherchant à développer et à faire plus largement comprendre des thèmes essentiels**

Comme les institutions et les processus démocratiques fonctionnent dans des contextes politiques nationaux et internationaux, nous cherchons à faire plus largement comprendre les corrélations entre la démocratie et les aspects suivants :

- Développement
- Conflits et sécurité
- Égalité des sexes
- Diversité

**Notre méthode**

La démocratie se développe de l'intérieur des sociétés ; c'est un processus dynamique, en évolution constante, qui ne peut avoir de stade final de consolidation. Cela se reflète dans nos travaux : en soutenant les efforts de nos partenaires qui poursuivent leur progression vers la démocratie, nous collaborons avec eux étape par étape, dans une perspective de longue haleine.

Nous mettons au point des synergies avec les acteurs des processus démocratiques, qu'il s'agisse d'entités politiques régionales (par exemple l'Union européenne – UE, l'Organisation des États américains – OEA, ou l'Union africaine – UA), de décideurs, d'hommes politiques, de partis politiques, d'organismes de gestion des élections ou d'organisations de la société civile. Nous établissons des partenariats stratégiques avec des organismes clés – régionaux, internationaux, bilatéraux ou multilatéraux – qui soutiennent le changement démocratique, ainsi qu'avec les différents organes de l'Organisation des Nations Unies.

Typiquement, nous apportons expérience et options au débat, mais ne prescrivons pas de solutions, fidèles au principe selon lequel, dans une démocratie, les décisions sont prises par les citoyens et leurs représentants élus.

*International IDEA est une organisation intergouvernementale qui soutient la démocratie durable dans le monde. Les États membres d'International IDEA sont tous des démocraties qui apportent leur soutien politique et financier aux activités de l'Institut. Ces pays sont les suivants : Afrique du Sud, Allemagne, Australie, Barbade, Belgique, Botswana, Canada, Cap-Vert, Chili, Costa Rica, Danemark, Espagne, Finlande, Ghana, Inde, Maurice, Mexique, Mongolie, Namibie, Norvège, Pays-Bas, Pérou, Portugal, République dominicaine, Suède, Suisse et Uruguay. Le Japon a le statut d'observateur.*

# Table des matières

Principales recommandations	6
Résumé	7
Principales recommandations	7
Contenu de l'aide à la démocratie apportée par l'ONU dans les situations de conflit	8
Méthode de travail de l'ONU dans les situations de conflit	8
Envisager l'avenir : incidences pour les politiques, les pratiques et la recherche	9
1. Introduction	11
Analyse du contexte et formulation du problème pour la table ronde	11
Objectifs et organisation de la table ronde	12
2. Politiques et pratiques de l'ONU en matière de soutien à la gouvernance démocratique, à la paix et la sécurité : généralités	14
3. Recherche de conciliation des élites et capacités d'exercer le pouvoir	17
4. Enchaînement des étapes et hiérarchisation	19
5. Démocratisation, gouvernance locale et consolidation de la paix	22
6. Institutions efficaces	25
7. Promotion de la coordination, de la planification globale et des méthodes intégrées	27
8. Rôle de l'ONU dans le soutien à la démocratie, la paix et la sécurité : conclusions et recommandations	30
Principales recommandations	30
Contenu de l'aide à la démocratie fournie par l'ONU dans les situations de conflit	31
Méthode de travail de l'ONU dans les situations de conflit	31
Envisager l'avenir : incidences pour les politiques, les pratiques et la recherche	33
Annexes	37
Annexe 1 : Note conceptuelle pour la Table ronde internationale sur la démocratie, la paix et la sécurité : le rôle des Nations Unies	37
Annexe 2 : Ordre du jour annoté de la Table ronde internationale sur la démocratie, la paix et la sécurité : le rôle des Nations Unies	44
Annexe 3 : Discours de bienvenue de S.E. l'ambassadeur Cesare maria Ragolini, Représentant permanent de l'Italie auprès de l'ONU	51
Annexe 4 : Déclaration de M. Lynn Pascoe, Secrétaire général adjoint aux affaires politiques (ONU)	54
Annexe 5 : Déclaration de M. Olav Kjørven, Sous-Secrétaire général et Directeur du Bureau des politiques de développement (BPD) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)	57
Annexe 6 : Déclaration de Mme Izumi Nakamitsu, Directrice de la division des politiques, de l'évaluation et de la formation, Département des opérations de maintien de la paix (ONU)	59
Annexe 7 : Déclaration du M. Massimo Tommasoli, Observateur permanent d'International IDEA auprès de l'Organisation	62
Références et bibliographie	68
Abréviations	76

---

Nous tenons à remercier Mme Necla Tschirgi, Professeur de pratique, sécurité humaine et consolidation de la paix à la Joan B. Kroc School of Peace Studies, Université de San Diego, de son appui à la mise en œuvre de cette initiative

---

# **Démocratie, paix et sécurité :**

## **Le rôle de l'ONU**

Sous la direction de : Massimo Tommasoli

Rapport de la *Table ronde internationale sur la démocratie, la paix et la sécurité : le rôle de l'ONU*, organisée conjointement par International IDEA, le Programme des Nations Unies pour le développement, le Département des affaires politiques et le Département des opérations de maintien de la paix du Secrétariat de l'ONU.

# Principales recommandations

- 1 Les connaissances, politiques et pratiques relatives à l'aide à la démocratie dans les situations d'après-conflit évoluent rapidement. Les enseignements dégagés doivent être pris en compte et intégrés aux pratiques afin d'encourager l'interaction continue entre la recherche, les politiques et les pratiques.
- 2 La démocratisation des pays touchés par un conflit appelle une action multidimensionnelle. La mise en œuvre des programmes d'aide à la démocratie exige un appui plus soutenu et plus stratégique en matière de sécurité, de politique et de développement.
- 3 La démocratie progresse de l'intérieur et les acteurs externes ne peuvent que la soutenir. S'agissant par nature d'un processus de longue haleine, complexe et fortement dépendant du contexte, l'aide à la démocratie fournie par l'ONU doit reposer tant sur une parfaite compréhension des réalités locales que sur de solides connaissances comparatives.
- 4 Le système des Nations Unies doit travailler en collaboration et avec les principales autres parties prenantes afin de fournir un soutien efficace à la démocratisation, ce qui appelle des approches stratégiques intégrées.

# Résumé

Les 1er et 2 mars 2010, le Département des affaires politiques et le Département des opérations de maintien de la paix du Secrétariat de l'ONU, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA) ont organisé à New York une table ronde de deux jours afin d'examiner le rôle de l'ONU dans la promotion de la démocratie, de la paix et de la sécurité. Le présent résumé expose les principales conclusions et recommandations formulées par les participants.

La *Table ronde internationale sur la démocratie, la paix et la sécurité : le rôle des Nations Unies* a rassemblé à New York plus de 80 décideurs, praticiens et universitaires pour examiner l'action de l'ONU sous l'angle des rapports entre l'aide à la démocratie et le rétablissement, le maintien et la consolidation de la paix. L'ordre du jour a été élaboré conjointement par le Département des affaires politiques, le Département des opérations de maintien de la paix, le PNUD et International IDEA. La table ronde prévoyait six séances thématiques, traitant tour à tour des problèmes de fond et des obstacles techniques qui s'opposent à la construction de la démocratie dans les situations de conflit et d'après-conflit :

1. Aperçu des politiques et des pratiques de l'ONU ;
2. Conciliation des élites et capacités d'exercer le pouvoir ;
3. Enchaînement des étapes et hiérarchisation ;
4. Démocratisation, gouvernance locale et consolidation de la paix ;
5. Institutions efficaces ;
6. Promotion de la coordination, de la planification globale et des approches intégrées.

Des études de cas sur l'Afghanistan, le Népal, le Timor-Leste, Haïti et l'Afrique de l'Ouest, ainsi qu'un document de travail spécialement préparé pour la table ronde ont servi à orienter les discussions.

Durant la séance de clôture, les participants

ont recensé les principales conclusions et recommandations destinées à l'ONU sur la manière de répondre au double défi consistant à instaurer une paix durable et à bâtir une démocratie, une gouvernance démocratique et des institutions publiques pérennes dans des contextes fragiles et lors du relèvement après un conflit.

## Principales recommandations

Les discussions, fécondes et aux aspects multiples, de cette table ronde sur le rôle de l'ONU dans la promotion de la démocratie, de la paix et de la sécurité ont abouti à quatre grandes recommandations :

1. Les connaissances, politiques et pratiques relatives à l'aide à la démocratie dans les situations d'après-conflit évoluent rapidement. Les enseignements dégagés doivent être pris en compte et intégrés aux pratiques afin d'encourager l'interaction continue entre la recherche, les politiques et les pratiques.
2. La démocratisation des pays touchés par un conflit appelle une action multidimensionnelle. La mise en œuvre des programmes d'aide à la démocratie exige un appui plus soutenu et plus stratégique en matière de sécurité, de politique et de développement.
3. La démocratie progresse de l'intérieur et les acteurs externes ne peuvent que la soutenir. S'agissant par nature d'un processus de longue haleine, complexe et fortement dépendant du contexte, l'aide à la démocratie fournie par l'ONU doit reposer tant sur une parfaite compréhension des réalités locales que sur de solides connaissances comparatives.
4. Le système des Nations Unies doit travailler en collaboration avec les principales autres parties prenantes afin d'apporter un soutien efficace à la démocratisation, ce qui appelle des approches stratégiques intégrées.

Les conclusions et recommandations plus concrètes sont résumées ci-après. Elles s'articulent autour de trois thèmes :

- Contenu de l'aide à la démocratie apportée

Démocratie, paix et sécurité :  
le rôle de l'ONU

- par l'ONU dans les situations de conflit ;
- Méthode de travail de l'ONU dans ce contexte ;
  - Incidences pour les politiques, les pratiques et la recherche.

### **Contenu de l'aide à la démocratie apportée par l'ONU dans les situations de conflit**

L'ONU prend part à des actions dans des domaines importants dans lesquels elle a acquis une expérience considérable, notamment la médiation politique, les élections, la réforme politique et institutionnelle, la réforme de l'administration publique et les fondements socioéconomiques de la démocratie. Cependant, la consolidation des connaissances au niveau institutionnel demeure très limitée à l'heure actuelle.

Les recommandations concrètes issues de la table ronde concernant l'action de l'ONU dans les situations de conflit sont notamment les suivantes :

- Consolider les connaissances de l'ensemble du système de l'ONU sur ce qui fonctionne, dans quelles conditions et pourquoi. Compléter les stratégies de conciliation des élites par des initiatives socioéconomiques afin d'obtenir le soutien de la population aux accords politiques entre les élites.
- Élaborer et porter à la connaissance des intéressés des options de réforme institutionnelle fondées sur la richesse des connaissances et des expériences accumulées par l'ONU et d'autres acteurs du développement de la démocratie. Une analyse comparative non prescriptive des différentes options de conception des institutions, reposant sur des exemples provenant de toutes les régions et notamment du Sud, peut s'avérer très efficace pour les acteurs locaux qui prennent part aux processus de réforme.
- Relier divers programmes de l'ONU consacrés au soutien à la démocratie, à la paix et à la sécurité, en portant une attention parti-

culière à l'analyse politique, la construction de scénarios et la planification d'urgence.

### **Méthode de travail de l'ONU dans les situations de conflit**

La méthode de travail de l'ONU en matière d'aide à la démocratie est en grande partie régie par l'offre et façonnée par les mandats, capacités et ressources institutionnels plutôt que par une évaluation réaliste des besoins sur le terrain. Il existe souvent un décalage entre, d'une part, les orientations politiques et les directives institutionnelles au niveau du siège de l'ONU et, de l'autre, les difficultés quotidiennes rencontrées sur le terrain.

Les recommandations concrètes issues de la table ronde concernant la manière de travailler de l'ONU dans les situations de conflit sont notamment les suivantes :

- Renforcer les liens au sein de l'ONU tout en veillant à ce que l'Organisation joue un rôle plus efficace, avec les autres entités qui fournissent une aide à la démocratie, dans les situations d'après-conflit.
- Appliquer une stratégie commune du système des Nations Unies en matière de consolidation de la paix, de construction de l'État et de la démocratie, sur la base d'une analyse politique conjointe des pays sortant d'un conflit. Il convient de synchroniser les processus et outils communs tels que le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD), les bilans communs de pays, la préparation des missions intégrées et le cadre stratégique intégré de l'ONU, afin d'étayer l'élaboration d'une telle stratégie.
- Mettre en place des structures incitatives au sein du système des Nations Unies afin de faciliter la collaboration entre, d'une part, les politiques et les mécanismes du siège et l'action des bureaux de pays et, de l'autre, les différents services de l'ONU qui se consacrent à l'aide à la démocratie. Des mesures utiles telles que les suivantes devraient être envi-

sagées : formation interinstitutions, diffusion plus efficace des directives opérationnelles en vue de renforcer la collaboration au sein du système, et organisation de forums de discussion et de tables rondes à l'échelon régional pour permettre un brassage d'idées plus fécond entre le siège et le terrain et mettre au point un agenda commun.

- Créer une plate-forme unique en ligne sur la démocratie, la paix et la sécurité afin de partager des informations et des connaissances avec l'ensemble du système des Nations Unies et avec les multiples réseaux de praticiens qui travaillent sur un éventail de questions liées à la paix, la sécurité et la gouvernance démocratique.
- Mener une action concertée visant à relier plus systématiquement les travaux de l'ONU sur la démocratie à ceux sur la paix et la sécurité. Les organisateurs de la table ronde doivent avancer dans l'élaboration d'un processus politique plus concret en matière de démocratie, de paix et de sécurité.

## **Envisager l'avenir : incidences pour les politiques, les pratiques et la recherche**

Les participants à la table ronde ont mis en lumière un certain nombre de questions cruciales ayant des incidences pour les politiques, les pratiques et la recherche, qui méritent d'être approfondies et suivies. Ces questions sont résumées ci-après.

### *Questions stratégiques et relevant des politiques*

- Recenser les grands principes et les orientations politiques concrètes qui recourent les divers domaines thématiques traités dans les décisions du Comité des politiques de l'ONU sur des questions telles que l'État de droit, la réforme du secteur de la sécurité ou l'élaboration d'une constitution, dans l'optique de leurs incidences sur l'aide à la démocratie ou la consolidation de la paix et la construction de l'État.

- Montrer que le système des Nations Unies comprend mieux les rapports complexes existant entre aide à la démocratie et consolidation de la paix dans les futures déclarations de politique, et dans les initiatives et événements prévus.
- Relier de manière plus efficace les discussions de politique générale ayant lieu au sein du système de l'ONU à l'élaboration de politiques dans d'autres grandes enceintes internationales, notamment les organisations régionales et les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, par exemple sur des questions telles que les priorités de financement et les principes propres à faciliter la construction de la démocratie, la consolidation de la paix et la construction de l'État dans les pays fragiles.

### *Questions opérationnelles*

- Corriger le décalage entre les décisions prises au siège de l'ONU et leur mise en œuvre sur le terrain, au moyen d'une analyse commune et d'une stratégie unifiée, en utilisant des outils de l'ONU, notamment la préparation des missions intégrées et le cadre stratégique intégré.
- Élaborer des directives factuelles et clairement formulées afin de permettre aux praticiens de mieux intégrer les activités de l'ONU relatives à la démocratie, la paix et la sécurité, en produisant un manuel à leur intention qui fournisse un guide complet, ou une liste de contrôle des principaux aspects à prendre en compte lorsqu'ils se trouvent devant le double problème d'assurer la paix et la stabilité tout en faisant avancer la démocratisation.
- Réviser les structures incitatives de l'ONU (mandats et délais, ressources humaines, ressources financières, encadrement) afin de surmonter les obstacles à la concrétisation des stratégies intégrées.

### *Questions liées à la recherche et l'analyse*

- Maintenir l'engagement intellectuel de l'ONU dans les débats universitaires et de

Démocratie, paix et sécurité :  
le rôle de l'ONU

- 
- politique portant sur les notions de démocratie, de consolidation de la paix et de construction de l'État, au moyen de son propre travail d'analyse et de celui de ses partenaires dans le monde, en particulier International IDEA.
- Rassembler diverses perspectives et expériences provenant du monde entier afin d'élargir les possibilités de choix et les options disponibles pour les pays aux prises avec leur transition vers la démocratie au lendemain d'un conflit.
  - Compiler et partager systématiquement les techniques relatives à la pratique de la démocratie reflétées dans les travaux de l'ONU et des autres entités intervenant dans les situations de conflit.
  - Recenser les domaines où la recherche et les connaissances doivent être créées pour répondre aux problèmes changeants de la construction de la démocratie dans les pays touchés par un conflit.
  - Étendre et consolider la base de connaissances des politiques et des pratiques de l'ONU et de ses partenaires sur les liens entre démocratie, paix et sécurité.■

# Introduction

Les 1er et 2 mars 2010, le Département des affaires politiques et le Département des opérations de maintien de la paix du Secrétariat de l'ONU, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA) ont organisé à New York une table ronde de deux jours consacrée au travail de l'ONU en matière de développement, de paix et de sécurité. La *Table ronde internationale sur la démocratie, la paix et la sécurité : le rôle des Nations Unies* a pour objectif d'encourager les échanges de données d'expérience et de points de vue qui sont en corrélation avec la théorie, les politiques et la pratique. La note conceptuelle rédigée pour cette réunion se trouve à l'annexe 1.

Cette table ronde a réuni plus de 80 décideurs, praticiens et universitaires qui travaillent sur différents aspects de ces trois domaines et qui devaient analyser le travail de l'ONU au carrefour crucial entre l'aide à la démocratie et le rétablissement, le maintien et la consolidation de la paix. Cette réunion est la deuxième d'une série de trois destinées à ancrer la question de la démocratie dans les trois piliers du travail de l'ONU, à savoir la paix et la sécurité, le développement et les droits humains. La première réunion, organisée en septembre 2008 par le Département des affaires politiques, le PNUD et International IDEA, avait étudié le rapport entre la démocratie et le développement. La troisième réunion devrait être centrée sur les liens entre la démocratie et les droits humains.

Cette synthèse souligne les principales recommandations et conclusions issues de la *Table ronde internationale sur la démocratie, la paix et la sécurité : le rôle des Nations Unies* de mars 2010. Compte tenu de la nature évolutive de l'aide à la démocratie, les connaissances et les enseignements dégagés dans ce rapport doivent être considérés comme s'inscrivant dans un processus cumulatif d'apprentissage,

« La date choisie pour cette table ronde est particulièrement judicieuse, puisqu'elle a lieu dix ans après l'historique 'Rapport Brahimi' dans lequel étaient examinés les problèmes liés aux opérations de maintien de la paix de l'ONU durant la première décennie qui a suivi la fin de la guerre froide, cinq ans après la création de la Commission de consolidation de la paix, qui fait l'objet d'un examen cette année, et un an après l'initiative Horizons nouveaux, lancée par le Secrétariat afin de découvrir de nouvelles dimensions au maintien de la paix. Toutes ces étapes ont eu une conséquence directe ou indirecte sur le rôle de l'ONU en matière de paix, de sécurité et de démocratie. »

S.E. l'Ambassadeur Cesare Maria Ragaglini,  
Représentant permanent de l'Italie auprès de  
l'Organisation des Nations Unies (déclaration  
complète à l'annexe 3).

Démocratie, paix et sécurité :  
le rôle de l'ONU

et non pas comme des conclusions définitives. En effet, l'un des principaux résultats de la table ronde a été le repérage de questions importantes et de problèmes en suspens qui nécessitent approfondissement et suivi.

## Analyse du contexte et formulation du problème pour la table ronde

La *Table ronde internationale sur la démocratie, la paix et la sécurité : le rôle des Nations Unies* s'est appuyée sur de récentes déclarations de l'ONU et sur les débats en cours en matière de politiques, en particulier sur les éléments suivants :

- La *Note d'orientation du Secrétaire général sur la démocratie* de septembre 2009 (Secrétaire général de l'ONU, 2009c), qui établit les fondements normatifs et conceptuels du travail de l'ONU en matière de démocratie ainsi que les principes directeurs d'une aide effective à la démocratie ;
- L'examen en cours, par l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité de l'ONU, de la Commission de consolidation de la paix,

- dont le mandat consiste à améliorer la cohérence et la coordination entre les principaux acteurs dans les situations d'après-conflit, mais aussi à mobiliser et maintenir durablement l'attention consacrée aux pays sortant d'un conflit, y compris les ressources internationales dont ils ont besoin ;
- Le débat suscité au sein du C-34, du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale de l'ONU – dix ans après l'historique « Rapport Brahimi », sur la réforme des opérations de maintien de la paix de l'ONU (Groupe d'étude des opérations de la paix de l'ONU, 2000) – par le projet Horizons nouveaux (ONU, Département des opérations de maintien de la paix et Bureau de l'appui aux missions, 2009), qui traite des nouveaux problèmes auxquels se heurtent les missions de maintien de la paix en matière de politique générale, prise de décisions, planification, constitution de forces, déploiement, gestion des missions de maintien de la paix, stratégies de désengagement, consolidation de la paix, etc., et qui porte aussi sur le rôle des opérations de maintien de la paix de l'ONU dans le soutien et le maintien des processus politiques indispensables à l'établissement d'une paix durable ;
  - Le dixième anniversaire de la résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU (Conseil de sécurité de l'ONU, 2000) sur les femmes, la paix et la sécurité et la prise de conscience des divers rôles joués par les femmes dans la résolution des conflits et la consolidation de la paix.

La réflexion au sein de la communauté internationale en matière de prévention des conflits et de consolidation de la paix porte sur des processus distincts mais interdépendants qui ont pour but l'instauration de la paix, de la démocratie et la construction de l'État. Dans les situations précaires d'après-conflit, malgré la rhétorique de l'appropriation locale, de l'alignement sur les priorités nationales et de la cohérence des dons des bailleurs de fonds, les

processus destinés à établir la paix, la sécurité et l'État – ainsi que leur échelonnement et leur hiérarchisation – posent des difficultés aux acteurs tant internationaux que locaux. En outre, si l'égalité des sexes constitue un problème pour les démocraties stables, la tâche est encore plus redoutable dans les situations de conflit ou d'après-conflit. Dans l'après-conflit, les principaux défis à la paix et à la sécurité sont liés à la problématique hommes-femmes et appellent par conséquent des initiatives qui tiennent compte des sexes spécifiques.

Les progrès enregistrés dans les différents agendas de politique générale ont entraîné des réorganisations institutionnelles au sein des organismes d'aide, l'élaboration de cadres stratégiques cohérents avec l'un ou l'autre des objectifs d'ensemble et l'affinement des cadres analytiques, des systèmes d'alerte précoce, ainsi que des cadres et outils d'évaluation connexes conçus pour les praticiens. Malheureusement, il est fréquent que ces cadres manquent de cohérence entre eux et visent des échéances différentes (à court, moyen ou long terme), ce qui peut entraîner une nouvelle incohérence de l'action internationale. Ces cadres ont également tendance à surcharger les institutions déjà faibles des pays partenaires, alors même que l'appropriation locale est invariablement considérée comme un facteur clé pour instaurer une paix et un développement durables, au moyen d'institutions et de processus démocratiques représentatifs et efficaces qui associent tant les hommes que les femmes. En outre, dans certains contextes, des acteurs nationaux aux sensibilités politiques divergentes risquent de formuler des demandes contradictoires, voire incompatibles, auprès des acteurs internationaux et des entités de l'ONU.

## **Objectifs et organisation de la table ronde**

Le Département des affaires politiques, le Département des opérations de maintien de la paix, le PNUD et International IDEA ont dé-

cidé d'organiser une table ronde consacrée en particulier à l'ensemble des méthodes suivies par les entités de l'ONU, dans le but d'intégrer les activités des Nations Unies et les rendre plus cohérentes dans le contexte de la paix, la sécurité et la démocratie. Mis au point conjointement et au moyen de consultations approfondies par les organisateurs de l'événement, l'ordre du jour de la *Table ronde internationale sur la démocratie, la paix et la sécurité : le rôle des Nations Unies* de mars 2010 était articulé autour de cinq études de cas sur l'Afghanistan, le Népal, le Timor-Leste, Haïti et l'Afrique de l'Ouest, dans l'optique d'en tirer des enseignements plus larges en vue de la mise en place de politiques et de pratiques susceptibles d'améliorer l'action de l'ONU dans le domaine de la démocratie dans les pays touchés par des conflits. Ces enseignements sont résumés dans l'ordre du jour annoté, à l'annexe 2.

Cesare Maria Ragaglini, représentant permanent de l'Italie auprès de l'ONU, a inauguré la séance en prononçant un discours de bienvenue (annexe 3). Les représentants des quatre institutions coorganisatrices ont ensuite fait des déclarations officielles pour planter le décor et donner une vue d'ensemble des problèmes actuels auxquels fait face l'ONU concernant la transition vers la démocratie dans les situations précaires : B. Lynn Pascoe, Secrétaire général adjoint aux affaires politiques (annexe 4), Olav Kjørven, Sous-secrétaire général et Directeur du Bureau des politiques de développement du PNUD (annexe 5), Izumi Nakamitsu, Directrice de la Division des politiques, de l'évaluation et de la formation du Département des opérations de maintien de la paix (annexe 6), et Massimo Tommasoli, Observateur permanent d'International IDEA auprès de l'ONU (annexe 7).

Avant l'ouverture des débats, Elisabeth Spehar (Division des affaires politiques) a présenté les résultats attendus de la table ronde et attiré l'attention sur le document de travail préparé par Necla Tschirgi et Massimo Tommasoli pour cette occasion. La table ronde était articulée autour de six séances thématiques alternant entre les obstacles de fond et les problèmes techniques qui s'opposent à la construction de la démocratie dans les situations de conflit et d'après-conflit. Les points suivants ont été examinés :

1. Aperçu des politiques et des pratiques de l'ONU ;
2. Conciliation des élites et capacité d'exercer le pouvoir ;
3. Enchaînement des étapes et hiérarchisation ;
4. Démocratisation, gouvernance locale et consolidation de la paix ;
5. Institutions efficaces ;
6. Promotion de la coordination, de la planification globale et des méthodes intégrées.

Un septième point a été consacré à la formulation des principales conclusions et recommandations destinées à l'ONU concernant la manière dont elle pourrait aborder le double problème qui consiste à créer une paix durable et à bâtir une démocratie, une gouvernance démocratique et des institutions publiques pérennes dans les situations précaires de relèvement après un conflit.

Le présent rapport de synthèse de la *Table ronde internationale sur la démocratie, la paix et la sécurité : le rôle des Nations Unies* de mars 2010, présente les principales recommandations et conclusions issues de la réunion. Il est organisé autour des sept points examinés et comprend également les sept annexes. ■

Démocratie, paix et sécurité :  
le rôle de l'ONU

## Politiques et pratiques de l'ONU en matière de soutien à la gouvernance démocratique, à la paix et la sécurité : généralités<sup>1</sup>

« Malgré un soutien populaire massif en faveur de la démocratie et du pluralisme, nous sommes toujours confrontés, pratiquement partout, au problème de l'intolérance politique tant dans les pays en développement que dans les pays développés. Celle-ci se manifeste lorsque des dirigeants politiques refusent d'accorder une place à leurs opposants, lorsque les partis politiques ne tolèrent pas la dissidence de leurs membres et, plus généralement, lorsqu'ils rejettent les opinions qui ne sont pas les leurs ... Depuis une vingtaine d'années, l'une des principales préoccupations de l'ONU a été d'apporter la paix et la stabilité dans les pays qui relèvent d'un conflit ... Promouvoir la tolérance politique et la bonne gouvernance dans de telles conditions est une tâche extrêmement difficile. »

B. Lynn Pascoe, Secrétaire général adjoint, Département des affaires politiques (déclaration complète à l'annexe 4)

Les débats de la table ronde ont porté au premier lieu sur les principaux aspects des travaux de l'ONU, dans le contexte de la démocratie, la paix et la sécurité. Contrairement à son action en faveur de la paix et la sécurité, l'engagement de l'ONU dans l'aide à la démocratie est relativement récent (voir encadré 1).

Aujourd'hui, dans de nombreux pays fragiles et touchés par un conflit, l'ONU est confrontée à la double difficulté de promouvoir la paix et la sécurité parallèlement au développement de la démocratie. Cette situation a donné lieu à une refonte totale de la démarche du système des Nations Unies dans son ensemble, et notamment de la Banque mondiale.

De par son mandat, il est interdit à la Banque mondiale de prendre des décisions pour des raisons politiques ou d'empiéter sur les affaires politiques des États membres. Néanmoins, la Banque est actuellement engagée dans de plus larges polémiques sur la gouvernance démocratique, compte tenu de leur pertinence pour ses intérêts propres. L'institution se concentre avant tout sur les résultats d'une bonne gouvernance en matière de développement, à savoir faciliter l'État de droit, mettre en œuvre la volonté populaire, assurer de véritables services publics, gérer les ressources de manière équitable, créer un environnement prévisible et transparent, protéger les populations pauvres et les minorités et remplir ses obligations internationales. De plus en plus, la Banque mondiale constate que le processus de construction de l'État, qui repose sur la légitimité de l'État, constitue une approche utile de la gouvernance démocratique. Le *Rapport sur le développement dans le monde 2011* traitera des situations précaires et des conflits, et sera axé sur la réforme économique et administrative, la lutte contre la corruption, la réforme du secteur de la sécurité, les actions de sécurité contre les insurgés et la réforme constitutionnelle et électorale.

Les faits montrent que les rivalités politiques dans les situations d'après-conflit peuvent exacerber la violence à court terme, tandis que les réformes démocratiques prennent du temps. Ainsi, on peut se demander si, en encourageant la con-

---

<sup>1</sup> Les méthodes adoptées dans le domaine de l'aide à la démocratie varient selon les organismes du système des Nations Unies, ce dont témoignent les différents exposés présentés au cours de la table ronde. Cependant, le présent rapport est axé sur l'action globale de l'ONU dans le domaine de la démocratie, afin de mieux comprendre sa corrélation avec son action dans le domaine de la paix et la sécurité. Les divers volets des travaux de l'ONU en matière de démocratie sont décrits plus avant dans le document de travail de la table ronde.

solidation de la paix, la communauté internationale ne devrait pas aussi axer ses travaux sur les normes (telles que la légitimité, la représentation et la responsabilité) et les processus (élections justes, finances publiques, indépendance de la justice, contrôle civil des forces de sécurité) qui peuvent contribuer à la démocratie à long terme. Les participants à la table ronde ont reconnu que les liens entre la consolidation de la paix et la construction de l'État étaient complexes. La construction de l'État est un processus endogène de longue haleine qui s'accompagne souvent de violences. Compte tenu de l'éventail de difficultés que pose la construction de la paix, de l'État et de la démocratie dans un pays en transition, les participants sont convenus que la communauté internationale avait un rôle important à jouer dans ces multiples transitions.

L'ONU a toujours considéré la démocratie comme une dimension fondamentale de son action depuis la publication, en 1996, de *l'Agenda pour la démocratisation* (Boutros-Ghali, 1996). Pourtant, les participants ont noté que l'intervention de l'ONU s'agissant de démocratie dans les pays touchés par des conflits était généralement une réponse ponctuelle. La tâche de l'ONU est compliquée par le fait que l'aide à la démocratie se heurte à des obstacles de taille dans les situations d'après-conflit, quand l'Organisation doit conserver une neutralité active en faveur de la paix. Dans ces situations, la démocratisation peut contribuer à la violence, ainsi qu'à l'occupation d'institutions politiques par des réseaux criminels.

Les participants sont ainsi convenus qu'il était nécessaire que l'ONU dispose de mandats, de stratégies de déploiement et de désengagement, d'instruments et de financements plus clairs pour accompagner le pas-

#### **Encadré 1. Engagement de l'ONU à l'appui de la gouvernance démocratique, la paix et la sécurité**

Un ensemble croissant d'expériences comparatives sur l'aide à la démocratie a abouti à certaines nouvelles perspectives :

- Il n'existe pas de modèle unique de démocratie, laquelle devant être endogène et refléter les conditions locales. L'appui international est nécessaire, mais pas suffisant.
- La démocratie a une dimension politique, mais aussi une dimension développementale. Celles-ci doivent être soigneusement équilibrées et reposer solidement sur une analyse précise du contexte national.
- Les fondements socioéconomiques de la démocratie intègrent des questions telles que la réforme agraire et la formation de revenu au moyen de la fiscalité. La fiscalité est un instrument important de responsabilisation et de légitimité entre l'État et ses citoyens.
- La consolidation de la paix et la construction de la démocratie sont deux questions éminemment politiques. Pourtant, la communauté internationale tend à aborder la démocratie comme un domaine relevant de l'assistance technique.
- Le renforcement des capacités est essentiel pour la consolidation de la paix et la construction de la démocratie, même si l'aide internationale supplante souvent les capacités locales au lieu de les soutenir.
- Les conceptions locales en matière de bonne gouvernance ont leur importance et doivent être entendues par la communauté internationale.

Ces expériences doivent systématiquement être prises en compte. Les participants à la table ronde ont proposé que l'ONU joue un rôle important dans l'élaboration d'une base de connaissances solide sur le soutien à la démocratie dans des contextes divers.

sage à la démocratie dans les situations d'après-conflit. L'ONU doit également tenir compte du fait que la démocratie est un processus lent qui peut connaître quelques rechutes ; elle doit être inclusive et constamment étoffée. Pourtant, dans de nombreuses

---

situations d'après-conflit, la communauté internationale prépare une stratégie de désengagement alors même que les conditions pour la consolidation de la paix, notamment pour la transition démocratique, ne sont pas réunies. Un soutien politique et financier durable, dans le but de renforcer les capacités locales, est essentiel. De plus, il existe certains domaines particuliers (tels que l'élaboration d'une constitution, l'éducation libérale et l'instruction civique) dans lesquels le soutien de l'ONU peut constituer un investissement

à long terme dans la démocratie. Compte tenu de l'importance de la réforme constitutionnelle dans le développement de la démocratie, les participants à la table ronde ont suggéré que l'ONU mette en place une division chargée de l'élaboration de constitutions, en tant que source d'assistance technique. ■

# Recherche de conciliation des élites et capacité d'exercer le pouvoir

La deuxième séance a examiné la recherche de conciliation des élites et la capacité d'exercer le pouvoir. Il est largement admis que la recherche de conciliation des élites et le partage du pouvoir sont des dimensions importantes de la consolidation de la paix et de la construction de la démocratie. Or, dans de nombreuses situations, elles posent également de sérieux problèmes.

L'étude de cas du Népal (voir résumé dans l'ordre du jour annoté de la table ronde, à l'annexe 2) a fourni une bonne illustration de la façon dont les divisions entre élites peuvent créer des obstacles à la consolidation de la paix et à la construction de la démocratie. Malgré les extraordinaires progrès réalisés, le Népal risque maintenant de se retrouver confronté à une possible résurgence de la violence, du fait de la lutte acharnée pour le pouvoir qui déchire les trois principaux partis politiques. Les conflits des élites et les clivages politiques compromettent la recherche d'un consensus et d'une unité politiques au Népal, alors que cette recherche est censée sous-tendre le processus de paix et la transition vers la démocratie. Pourtant, si les besoins d'emploi et de services de base de la population restent sans réponse, le soutien de celle-ci au processus politique risque de s'évanouir.

Les participants à la table ronde ont laissé entendre que la communauté internationale a été prise dans le jeu de l'élite à Katmandou. Les participants, qui reconnaissent l'impératif d'une appropriation nationale du processus, ont suggéré plusieurs principes directeurs d'un engagement international dans des contextes aussi fragiles :

- Comprendre clairement la réalité d'un pays en se fiant à des informations dignes de foi ;
- Soutenir une paix, un développement et une démocratie durables ;
- Veiller à la cohérence entre les principaux acteurs et une division rationnelle du travail ;
- Minimiser les considérations secondaires telles que les ambitions et les intérêts personnels ou institutionnels.

Pour les participants à la table ronde, le conflit entre la promotion de conciliation des élites et la satisfaction des besoins de la population – notamment la nécessité de participer à la vie politique – constitue une difficulté permanente ; toutefois, il n'existe pas de stratégies toutes prêtes pour la surmonter. Les élites ne sont pas monolithiques ; certaines souhaitent activement un changement démocratique. Le soutien des élites peut être essentiel pour créer des institutions qui permettent aux citoyens de se faire entendre et de participer à la vie politique. Ainsi, la communauté internationale doit s'imposer un principe d'impartialité, tout en refusant son soutien à ceux qui menacent de recourir à la violence.

La conciliation des élites est indispensable pour parvenir à long terme à la pérennité, mais il est clair qu'elle ne peut être obtenue aux dépens de l'appropriation du processus de paix et de la démocratisa-

tion par la société dans son ensemble. La communauté internationale peut en effet retarder l'avènement de la démocratie en s'attachant essentiellement à la conciliation des élites et à la construction de l'État, à l'exclusion de la société civile, des médias et des autres grandes composantes de la société. Par conséquent, l'un des principaux problèmes auquel l'ONU et d'autres acteurs internationaux sont confrontés est de savoir comment assurer la stabilité en travaillant au niveau des élites, tout en encourageant des processus politiques inclusifs, participatifs et responsables dans des sociétés divisées au lendemain d'un conflit. Même lorsque la pleine participation démocratique est retardée dans des situations d'après-conflit, le fait de s'engager à répartir plus largement les dividendes de la paix peut s'avérer un investissement important dans le soutien populaire en faveur d'un accord politique au sein des élites. L'encadré 2 présente les principales incitations susceptibles de favoriser la conciliation des élites.

La discussion a également révélé les besoins contradictoires auxquels l'aide à la démocratie est confrontée, et elle a attiré l'attention sur les nouveaux enseignements en matière de conciliation des élites. ■

#### **Encadré 2. Principales incitations en faveur d'une entente entre les élites**

La gouvernance démocratique est une question récente et en évolution. Le premier document du PNUD traitant de la gouvernance a été publié en 1997. Depuis, on comprend de mieux en mieux les principales incitations pouvant favoriser l'entente entre les élites :

- Instaurer une administration publique au cœur de la gouvernance démocratique. Sans un service public opérationnel, il est difficile de gagner la confiance de la population.
- Investir massivement dans les programmes de relèvement et de reconstruction, les infrastructures et les services publics. Les démocraties survivent davantage lorsque les gouvernements sont en mesure de fournir concrètement des services et d'améliorer le quotidien de chacun.
- Établir la sûreté et la sécurité pour faire appliquer les accords de paix et restaurer les forces de sécurité et l'ordre public.
- Renforcer la justice et la réconciliation pour mettre en place une culture de la démocratie.
- Soutenir la croissance économique en encourageant le commerce, les investissements et la création d'emplois.
- Assurer un engagement à long terme des bailleurs de fonds qui ne contourne pas le gouvernement.

Au bout du compte, si les bailleurs de fonds et les acteurs extérieurs peuvent contribuer à faire avancer la démocratisation, c'est de l'intérieur que doivent venir les pressions en faveur de la démocratie, en particulier de la classe moyenne, même si elle est restreinte.

# Enchaînement des étapes et hiérarchisation

« À mesure que les mandats de maintien de la paix deviennent plus ambitieux et commencent à englober l'État de droit et les réformes institutionnelles – en particulier dans les secteurs de la police, de la sécurité et de la justice qui sont au cœur même de la démocratisation politique d'ensemble –, le travail des agents de maintien de la paix se complique ... Ces nouveaux mandats signifient en réalité que nous devons transformer, dans la société, les systèmes d'exercice du pouvoir. »

Izumi Nakamitsu, Directrice de la Division des politiques, de l'évaluation et de la formation, Département des opérations de maintien de la paix (déclaration complète à l'annexe 6)

Le troisième point examiné a été l'enchaînement des étapes et la hiérarchisation de priorités contradictoires dans un pays sortant d'un conflit. Il est largement reconnu que ces pays font face à des priorités multiples et souvent en concurrence en matière de sécurité, de stabilité, de gouvernance démocratique, de croissance économique, de justice et de réconciliation sociale, entre autres. De ce fait, les acteurs internationaux adoptent souvent une approche séquentielle qui privilégie la sécurité, le secours humanitaire et le relèvement précoce. Dans les pays qui sortent d'un conflit, la gouvernance démocratique tend à être reléguée à un rôle secondaire. Pourtant, on s'accorde de plus en plus à reconnaître qu'une fois satisfaite la condition préalable d'instaurer la sécurité, l'enchaînement des étapes et la hiérarchisation des priorités dépendront des caractéristiques locales.

L'Afrique de l'Ouest, qui est incluse dans les études de cas prises en compte par les participants à la table ronde (voir résumé de l'étude de cas à l'annexe 2), est une région qui, de l'avis des participants, fournit un échantillon d'expériences nationales diverses et d'interventions différentes du système des Nations Unies en termes de soutien à la consolidation de la paix et à la construction de la démocratie. Les intervenants ont noté qu'en Afrique de l'Ouest, l'ONU a évité le modèle unique et adopté diverses stratégies intégrées pour appuyer des processus particuliers à chaque pays, sur la base d'une définition conjointe des priorités avec les acteurs locaux. En outre, l'Organisation, particulièrement sensible aux dimensions régionales de la consolidation de la paix en Afrique de l'Ouest, a préconisé une approche coordonnée des problèmes transfrontaliers, tels que le terrorisme et le trafic de drogue. Néanmoins, au vu des expériences enregistrées à ce jour, les participants ont estimé qu'il existait un besoin continu de stratégies plus efficaces en matière de démocratie et de consolidation de la paix.

Dans les situations d'après-conflit, priorité est souvent donnée aux élections, de façon à gérer le partage du pouvoir par delà l'accord de paix initial. Or, celles-là ne sont pas nécessairement synonymes de stabilité si les puissantes élites ne s'accordent pas sur les règles du jeu ou si certains groupes se voient refuser la possibilité d'être représentés par la voie des urnes. Ainsi, il est de plus en plus admis que, plus que les élections, les processus et les cycles électoraux sont importants pour la stabilité et la construction de la démocratie.

Alors que les élections peuvent constituer une source de légitimité, la démocratie doit dépasser le processus électoral. La légitimité peut provenir de la performance économique ou de

la défense des droits d'une minorité. Il est donc essentiel de connaître les sources de légitimité si l'on veut comprendre la demande locale de démocratie. On a fait valoir que le rétablissement de la paix consistait à démilitariser la politique et à obtenir des avancées politiques, tandis que la démocratie concernait l'institutionnalisation de l'incertitude. Les deux peuvent se renforcer mutuellement lorsque les protagonistes voient dans la démocratisation un moyen de mettre fin à un conflit.

Les participants ont jugé qu'il était important de mieux recenser les ingrédients nécessaires à la démocratie après les élections. Parmi ceux-là, les éléments les plus importants sont une base de recettes stable au moyen de la fiscalité, un État opérationnel, et l'existence de partis politiques. Toutefois, on admet également que l'enchaînement des étapes et la hiérarchisation des priorités doivent dépendre des caractéristiques locales pour mieux répondre aux choix difficiles que doivent faire les pays qui sortent d'un conflit.

L'encadré 3 décrit les principaux dilemmes rencontrés lorsqu'on examine une situation d'après-conflit. Par définition, un dilemme exclut des choix idéaux. Néanmoins, les participants ont proposé diverses options pour les aborder. Par exemple, il a été jugé utile de rendre la participation la plus inclusive possible en offrant des incitations ; ainsi, il est admis que les systèmes électoraux qui encouragent la représentation proportionnelle sont généralement plus favorables au rétablissement de la paix.

On a également rappelé que le rôle des élites des classes moyennes est souvent crucial, même si on ne sait pas vraiment comment les intégrer au processus. De même, les élections locales sont souvent sous-valorisées. Parallèlement, le partage du

### **Encadré 3. Principaux dilemmes des pays touchés par un conflit**

Quatre grands dilemmes, dans les pays touchés par un conflit, appellent des choix et des compromis difficiles. Ce sont :

- Sur le plan horizontal : inclusion ou exclusion dans les phases de rétablissement et de consolidation de la paix, en particulier concernant les éléments perturbateurs ;
- Sur le plan vertical : conciliation des élites ou orientation vers la base ;
- Sur le plan temporel : priorités à court terme ou à long terme ;
- Sur le plan systémique : dynamique internationale ou locale.

Par ailleurs, des facteurs démographiques et géographiques poseraient d'autres problèmes dans les sociétés qui sortent d'un conflit. Compte tenu de la proportion élevée de jeunes dans de nombreux pays en développement, il faut concilier les intérêts de l'élite avec les besoins de la jeune génération dans sa quête de formation, d'emplois et de perspectives. De même, il faut concilier les pressions nationales avec les facteurs transnationaux, tels que les migrations et le commerce transfrontalier illicite.

pouvoir est l'un des compromis nécessaires à la paix, même s'il est établi qu'avec le temps, ce partage peut devenir dysfonctionnel ou se transformer en un obstacle au développement de la démocratie. Dans certaines situations, il peut même nuire à la construction de la démocratie lorsqu'il est perçu comme une option par défaut pour les perdants d'une élection.

Les participants à la table ronde ont ainsi avancé l'idée que les accords de paix doivent disposer de la souplesse nécessaire pour prévoir des accords de partage du pouvoir au fil du temps, notamment au moyen de clauses de révision. Comme la dynamique locale est mal comprise, notamment au niveau de l'incitation des élites locales, les participants préconisent que les acteurs internationaux améliorent l'analyse des risques, la planification d'ur-

---

gence et celle des scénarios dans les interventions de maintien et de rétablissement de la paix.

La complexité des situations post-confliktuelles et la nécessité de faire des choix difficiles dans des circonstances différentes constituent des entraves à un modèle fixe d'enchaînement des étapes et d'échelonnement de l'aide internationale en faveur de la démocratisation et de la

consolidation de la paix. Néanmoins, de l'avis des participants, les expériences récentes confirment la nécessité de concevoir de meilleures stratégies pour les interventions à court, moyen et long terme, tout en gardant à l'esprit que les décisions à court terme ont souvent des répercussions à long terme sur les processus. ■

# Démocratisation, gouvernance locale et consolidation de la paix

## Encadré 4. Nouveaux enseignements en matière de gouvernance locale

- Les institutions politiques doivent être ancrées dans l'histoire et la structure sociale d'un pays.
- Les institutions traditionnelles ne doivent pas être des structures parallèles du pouvoir ; elles doivent être associées à une architecture publique plus formelle.
- La gouvernance est un phénomène politique et les acteurs internationaux ne sont pas nécessairement bien placés pour offrir des solutions. Il pourrait être utile d'admettre que nous n'avons pas toutes les réponses.
- L'importance de l'appropriation locale peut parfois réduire le contrôle de la communauté sur l'avancement de certains principes, dans des domaines tels que les droits humains et l'égalité des sexes.

Le quatrième point examiné portait sur la démocratisation, la gouvernance et la consolidation de la paix. De plus en plus, la gouvernance locale est considérée comme un vecteur majeur de développement de la démocratie et de consolidation de la paix. L'étude de cas sur l'Afghanistan, examinée lors de la table ronde (voir résumé dans l'ordre du jour annoté à l'annexe 2), fournit un exemple intéressant dans lequel la communauté internationale soutient des efforts de construction de l'État au niveau local, par l'intermédiaire d'équipes de reconstruction provinciales. Les participants ont cependant reconnu que les interventions en matière de gouvernance locale présentent généralement des difficultés dans les pays touchés par un conflit.

Diverses raisons ont été avancées par les intervenants pour promouvoir la gouvernance locale :

- Améliorer la participation, la responsabilisation, l'équité et la fourniture de services ;
- Permettre aux dirigeants de s'affirmer naturellement au sein d'une population ;
- Permettre aux collectivités locales de contribuer à la production de biens et de services publics ;
- Élargir la participation des femmes ;
- Rapprocher les politiques de la population afin de renforcer la citoyenneté, notamment par la collecte d'impôts ;
- Concilier différents intérêts politiques et facteurs de diversité.

Néanmoins, les pratiques récentes indiquent qu'une focalisation sur la gouvernance locale peut également avoir des inconvénients, notamment en reproduisant ou en exacerbant le conflit au niveau local. Il faut éviter une approche directive dans l'appui à la gouvernance locale, mais promouvoir en revanche des processus internes à l'échelon local, comme le montrent deux projets différents au Sud-Soudan et en République démocratique du Congo (RDC).

Au Sud-Soudan, on craignait que les tribus locales se battent une fois les accords de paix signés. De ce fait, avec la participation d'intellectuels soudanais, un projet a été conçu pour autonomiser et renforcer les structures locales traditionnelles et ainsi empêcher la reprise du conflit. Dans le cas de la RDC, un projet de la Banque mondiale visant à remettre en état les écoles a inclus un volet de création d'associations de parents d'élèves. Celles-ci n'ont pas fonctionné comme prévu, mais elles se sont transformées en conseils locaux du développement pour aborder plus globalement les problèmes de développement. Finalement, le gouvernement a suggéré que ces conseils soient intégrés aux structures locales de gouvernance.

Il existe des exemples innovants de conception et de mise en œuvre de processus de gouvernance locale qui ont produit des enseignements utiles. On peut citer un soutien durable au développement municipal au Népal entre 1982 et 2010, au Pakistan de 1995 à 2010, ainsi que des initiatives à effet catalyseur au Népal (1991), au Pakistan (2001) et en Afghanistan (2008). Il est cependant important de ne pas réunir les entités de projets de développement aux entités d'administrations locales, comme cela a été le cas pour le projet de solidarité nationale du Gouvernement afghan. Dans nombre de cas, les programmes de gouvernance locale se heurtent à des problèmes de mise en œuvre. Or, ces programmes appellent une stratégie de mise en œuvre efficace, notamment de bons systèmes d'information qui soient pertinents au niveau local. L'un des meilleurs systèmes d'information multidonateurs a été mis au point au Népal. Lancé par le PNUD en 1992, il a fourni à toutes les parties prenantes des informations de fond sur les localités, leurs populations et les territoires. L'encadré 4 résume les opinions des participants sur les enseignements dégagés sur la gouvernance locale.

Une étude récente a fait ressortir les enseignements dégagés sur la manière d'aborder les programmes de gouvernance dans plusieurs pays arabes en conflit (El-Kholy et Tschirgi, 2010). Cette étude a repéré quatre points de tension et quatre risques. Quatre points de tension ont en effet été constatés :

- Entre la légitimité locale et la légitimité de l'État, qui ne s'accordent pas forcément ;
- Entre la gouvernance locale et l'administration locale, lorsque les bailleurs de fonds soutiennent les administrations locales au lieu d'encourager l'interdépendance entre les autorités locales et les citoyens ;

- Entre l'efficacité et la viabilité, en gardant à l'esprit que la création de structures parallèles peut nuire à la viabilité à long terme.

Du fait de ces tensions, les programmes de gouvernance locale peuvent se heurter à différents risques opérationnels : celui d'être trop techniques et de ne pas suffisamment prendre en compte les dimensions politiques, celui d'être neutres lorsque la situation exige une sensibilité au conflit, celui d'être trop axés sur les apports et les produits et pas assez sur les processus et les résultats et, enfin, celui de travailler dans différents domaines séparés, tels que la réduction de la pauvreté, la gouvernance, etc. L'étude a confirmé qu'il fallait renforcer la coordination des bailleurs de fonds et celle de l'ONU en matière de gouvernance locale.

Les participants ont reconnu que la gouvernance locale est une question éminemment politique qui exige une analyse et des connaissances politiques approfondies, en particulier parce qu'il existe différents schémas de décentralisation administrative et de délégation politique qui peuvent affecter les relations de pouvoir entre les autorités nationales et les administrations locales. Il n'existe souvent pas de potentiel de recettes fiscales, ce qui signifie que les autorités locales dépendent financièrement du gouvernement. Dans les pays sortant d'un conflit où le gouvernement s'efforce d'exercer un contrôle, on a noté que l'autonomisation des autorités locales pouvait se révéler particulièrement problématique et nécessiter des stratégies appropriées pour exploiter les capacités respectives des deux échelons de gouvernement. Une approche utile serait l'analyse des acquis (plutôt que l'habituelle 'analyse des lacunes'), qui supposerait une évaluation des capacités et des atouts existants.

Les méthodes actuelles en matière de

Démocratie, paix et sécurité :  
le rôle de l'ONU

---

gouvernance locale soulèvent de nombreuses questions non résolues, notamment :

- Comment associer au mieux les structures formelles et les structures informelles dans les processus de construction de l'État ?
- Comment repérer le leadership traditionnel ?
- Comment éviter la cooptation de l'autorité locale par des groupes d'intérêt illégaux, par exemple des cartels de drogue

et des réseaux criminels ?

- Comment diffuser les innovations réussies dans le reste du pays ?

Les participants à la table ronde ont conclu que la gouvernance locale était un domaine de travail en pleine évolution qui appelait un examen et des investissements beaucoup plus importants. ■

# Institutions efficaces

## Encadré 5. Fournir des options pour la conception d'institutions

L'ONU peut jouer un rôle important en proposant des options adaptées au contexte local pour mettre en place des institutions. Le système électoral, par exemple, est un outil particulièrement important dont les conséquences politiques sont de grande portée pour les pays sortant d'un conflit. La conception de systèmes électoraux implique des choix difficiles dans chacun des domaines suivants :

- Capacité effective de gouverner, par opposition à la fidélité de la représentation (c.-à-d. scrutin majoritaire ou proportionnel) ;
- Représentativité locale ou nationale ;
- Cohérence des partis ou choix des électeurs (c.-à-d. listes fermées ou ouvertes) ;
- Simplicité ou caractère approprié.

Dans la conception des institutions, il est important de comprendre les incidences de ces choix. La compilation et l'analyse des expériences comparées des différents pays peuvent apporter des informations précieuses pour la prise de décisions à tous les stades de la transition politique d'un pays sortant d'un conflit.

Le cinquième point portait sur l'efficacité des institutions. Les institutions qui sont sensibles aux besoins de la société sont essentielles pour la gouvernance démocratique. Pourtant, on constate un manque d'institutions inclusives, efficaces et responsables dans les sociétés en conflit.

Le Timor-Leste, sujet de l'une des études de cas (voir résumé dans l'ordre du jour annoté, à l'annexe 2), est un exemple de pays qui fait face à certaines de ces difficultés. Le Timor-Leste a en effet été durement touché par le départ de quelque 7 000 fonctionnaires indonésiens durant la période chaotique de 1999. Il a également rencontré des problèmes dans dix domaines, problèmes que connaissent habituellement les mouvements de libération nationale qui accèdent au pouvoir, à savoir : a) fixer de nouveaux objectifs ; b) passer d'une tactique de radicalisation à l'émergence d'une unité de vues ; c) éviter le conflit armé, dans lequel ils excellent ; d) passer d'une mentalité de destruction à une attitude de défense du système ; e) aller au-delà de leur propre base de soutien ; f) dépasser les promesses vides pour une attitude de responsabilité devant les politiques ; g) passer du stade des secrets à une politique d'ouverture ; h) permettre le débat interne ; i) harmoniser les liens internes et externes de leur mouvement ; j) renoncer au léninisme et permettre l'avènement d'un système d'équilibre des pouvoirs. Ainsi, instaurer des institutions et des procédures nationales tout en renforçant les capacités du pays à tous les niveaux s'est révélé être un problème permanent au Timor-Leste. Selon les participants à la table ronde, en soutenant le renforcement des capacités du nouvel État, la communauté internationale a commis deux erreurs, à savoir : elle a sous-estimé les capacités disponibles et elle a anticipé une position timoraise unifiée en dépit des nombreuses années de divisions.

L'encadré 5 décrit les options appropriées aux circonstances locales pour la conception des institutions. Pour être comptables et transparentes, elles ont besoin d'une supervision tant horizontale que verticale. Dans nombre de cas, il n'existe pas au départ d'équilibre suffisant des pouvoirs au niveau national. De ce fait, les bailleurs de fonds ont eu tendance à soutenir les mécanismes de supervision officiels et à négliger les acteurs non étatiques et les institutions coutumières, qu'il faudrait pourtant encourager pour la supervision des services et de leur fourniture. En fait, il existe diverses manières de faire participer les acteurs non étatiques. Au Timor-Leste, par exemple, la sous-traitance de certaines tâches (par exemple les soins de santé) à des acteurs privés s'est révélée efficace pendant deux ans, à la suite de quoi le gouvernement a été en mesure de prendre la relève. Dans les Territoires palestiniens occupés, l'ONU aide l'Autorité palestinienne ainsi que la société civile et l'administration locale à fournir des services de base. Les

---

hommes politiques et les fonctionnaires locaux sont en mesure de continuer à fournir des biens publics parce qu'ils doivent rendre des comptes. Dans le même temps, la capacité de résistance et de récupération de la population favorise la productivité et l'esprit d'entreprise. On a souligné que dans son soutien aux capacités locales, l'ONU doit éviter de transposer des institutions et des systèmes occidentaux.

Outre les systèmes électoraux, on reconnaît que d'autres problèmes de conception des institutions (sur le fédéralisme, le consociationalisme ethnique – à savoir, système régi par une coalition gouvernementale, l'usage de la proportionnelle, et une autonomie segmentaire –, les systèmes présidentiels ou parlementaires, les systèmes de partis politiques) ont également des conséquences de portée considérable.

Ainsi, la conception des institutions doit être abordée d'une manière globale et politique, au lieu d'être déléguée à des experts techniques. L'ONU doit en effet offrir un éventail d'options en soulignant leurs incidences respectives afin de proposer aux pays sortant d'un conflit différents modèles à envisager, selon leurs besoins. Au bout du compte, la réforme institutionnelle doit correspondre aux réalités politiques nationales. On a noté qu'il existe un corpus croissant de connaissances dans les pays sur des questions aussi diverses que le rôle des diasporas, l'économie politique de la réforme des institutions et les bases ethniques des choix institutionnels. L'ONU peut aider les acteurs nationaux à apparier les caractéristiques de conception des institutions aux besoins sociétaux. ■

## Promotion de la coordination, de la planification globale et des méthodes intégrées

### Encadré 6. Intégration des missions et planification des missions intégrées par l'ONU

Depuis la publication du « Rapport Brahimi » (Groupe d'étude sur les opérations de paix – ONU 2000), l'engagement de l'ONU en matière d'intégration n'a cessé de croître. Avant ce rapport, il n'existait aucun mécanisme de planification systématique intégrée, de plate-forme d'analyse politique commune ou d'action conjointe dans le travail de l'ONU en matière de consolidation et de maintien de la paix.

En 2006, le Secrétaire général de l'ONU a émis de nouvelles lignes directrices sur l'intégration des missions (Secrétaire général de l'ONU 2006a) et sur les processus de planification des missions intégrées (Secrétaire général de l'ONU 2006b), afin de veiller à ce que le système soit cohérent et 'uni dans l'action'. Les équipes spéciales intégrées ont pour but de rassembler les fonctionnaires du terrain et du siège afin de travailler au sein d'un cadre stratégique intégré fournissant une perspective commune et des responsabilités partagées entre les équipes de pays et le siège. Les cadres stratégiques doivent être appliqués dans toutes les missions de l'ONU afin de définir et d'enchaîner les étapes et de hiérarchiser les efforts de l'ONU.

L'ONU souscrit également aux principes de Montréal, qui incluent :

- L'appropriation nationale ;
- Des structures et mécanismes plus efficaces, notamment dans la coordination avec les organisations régionales ;
- Une démarche viable à terme ;
- Le renforcement des capacités sans contourner l'État ;
- L'efficacité ;
- L'inclusion de tous les principaux acteurs ;
- La responsabilisation.

Les principaux objectifs stratégiques de l'ONU sont de soutenir la gouvernance démocratique et la croissance socioéconomique durable, et d'intégrer la sécurité, la justice et l'État de droit.

Une coordination efficace, des méthodes intégrées et une planification globale sont considérées comme des impératifs de l'aide internationale aux pays sortant d'un conflit. Pourtant, elles demeurent des sources de problèmes majeurs pour la communauté internationale. La sixième séance de la table ronde a été consacrée à la promotion de ces éléments essentiels de l'aide internationale.

Le cas d'Haïti, qui a fait l'objet de l'une des études de cas (voir résumé dans l'ordre du jour annoté, à l'annexe 2), a été examiné à titre d'exemple particulièrement révélateur d'interventions successives qui n'ont pas réussi à apporter une réponse adaptée aux problèmes chroniques du pays. Le séisme qui a ravagé le pays en janvier 2010 a été perçu comme une occasion d'adopter une stratégie différente.

La Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH), qui est présente dans le pays depuis 2004, peut jouer un rôle important en soutenant un programme plus solide de réforme et de développement qui répond aux besoins de la grande majorité des Haïtiens, un peuple dont ne s'est pas préoccupé un État prédateur, voire absent. Malgré leur expérience, les Haïtiens ont maintes fois montré une grande confiance dans la démocratie et les élections, même si les résultats de scrutins ont parfois été annulés par la force des armes. L'encadré 6 décrit l'engagement de l'ONU en faveur de l'intégration des missions et de la planification de missions intégrées.

À la lumière de l'expérience d'Haïti, les participants à la table ronde ont estimé qu'il fallait préserver la confiance haïtienne dans l'État et la démocratie en répondant aux besoins élémentaires de la population. Compte tenu de la situation désespérée d'une grande partie des Haïtiens, aggravée par les conséquences du séisme, le développement peut être perçu comme allant de pair avec la démocratie, voire avec la stabilité du pays. Afin de répondre aux spécificités haïtiennes, on a suggéré qu'une stratégie appropriée de développement devait comporter un soutien à l'agriculture et au développement rural, la création d'emplois, l'instauration d'un service civil national et la construction de ports dans tout le pays.

Un examen complet des politiques américaines menées en 2009 en Haïti avait déjà permis de recenser cinq principes directeurs pour une nouvelle stratégie :

- Aligner l'aide sur un plan d'origine nationale ;
- Renforcer les capacités du gouvernement ;
- Concevoir les politiques en fonction des objectifs de développement ;
- Tirer le meilleur parti des ressources provenant des multiples bailleurs de fonds ;

- Suivre, évaluer et utiliser les résultats factuels.

Selon les participants, les destructions provoquées par le séisme, malgré leurs terribles conséquences, ont cependant fourni à la communauté internationale une occasion de concevoir une nouvelle stratégie intégrée et cohérente dans le pays.

Non seulement l'ONU s'est engagée en faveur de l'intégration, mais plusieurs acteurs internationaux ont récemment adopté la démarche en '3C' pour apporter plus de cohérence, de complémentarité et de coordination à leurs efforts d'appui aux États fragiles. Les 3C sont axées sur les résultats ; elles affinent les stratégies, améliorent les politiques et la coordination et renforcent la complémentarité grâce au partage des tâches entre les gouvernements et le système international. Ce modus operandi est complété par ce que l'on appelle les '3D', c'est-à-dire en amenant la diplomatie, la défense et les institutions de développement à travailler sur les bases d'une stratégie commune.

La démarche en 3C établit des recommandations de politique générale dans des domaines essentiels. Tous les signataires doivent élaborer une stratégie commune, un langage commun et une feuille de route unifiée de façon à établir des points de référence communs. Ses six principes directeurs sont les suivants :

- Renforcer l'appropriation nationale et les capacités du pays en créant des partenariats pour analyser l'origine de la fragilité et en définissant des priorités.
- Répondre de manière opportune et appropriée à l'évolution de la situation dans le pays partenaire, car il est impératif que les signataires mettent à jour leurs évaluations conjointes,

« L'expansion de la capacité de l'ONU de rétablir la paix et de mettre au point des mécanismes interinstitutions pour prévenir les conflits a contribué, partout au monde, ces dix dernières années, à réduire les conflits violents et à accroître les règlements négociés. Mais l'instabilité politique, la violence armée et le sous-développement chronique continuent de prévaloir dans les pays qui sortent d'un conflit. Pour nombre d'entre eux, la fin de la guerre n'est pas nécessairement synonyme d'avancées en termes de développement humain. Les solutions « acceptables » ne sont simplement pas « acceptables » pour traiter les situations fragiles après un conflit. Celles-ci appellent de nouvelles manières de coopérer pour veiller à ce que la gouvernance démocratique, la paix et la sécurité durables soient alignées. »

Olav Kjørven, Sous-Secrétaire général et Directeur du Bureau des politiques de développement du PNUD (déclaration complète à l'annexe 5)

utilisent leurs avantages comparatifs et préservent la neutralité de l'aide humanitaire.

- Renforcer la responsabilisation mutuelle des pays partenaires et des acteurs internationaux ainsi que la responsabilisation des autorités du pays partenaire devant les citoyens et les représentants élus.
- Réduire le fardeau de la gestion de l'aide compte tenu des capacités du pays partenaire.
- Utiliser de manière efficace les ressources limitées afin d'éviter les chevauchements et les déficits de financement.
- Améliorer et approfondir les activités conjointes d'apprentissage, de formation et de création de capacités, et augmenter les interventions.

Durant la table ronde, on a largement admis que les innovations que constituaient les missions intégrées de l'ONU ou

---

les démarches 3C et 3D adoptées par les groupements qui définissent les politiques étaient importantes, mais insuffisantes pour surmonter les problèmes chroniques de l'aide internationale aux pays sortant d'un conflit. Une action simultanée sur plusieurs fronts est nécessaire, notam-

ment la conception des mandats de l'ONU, la nécessité d'un encadrement fort au niveau des pays et des missions, ainsi que des investissements accrus dans le renforcement des capacités nationales. ■

Démocratie, paix et sécurité :  
le rôle de l'ONU

## Rôle de l'ONU dans le soutien à la démocratie, la paix et la sécurité : conclusions et recommandations

« Alors qu'une grande attention est généralement accordée, à juste titre, par la communauté internationale aux rapports entre élections et conflit, les efforts de construction de la démocratie au lendemain d'un conflit ne doivent pas être considérés comme se limitant à la fourniture d'une assistance électorale, ni comme un « accessoire » à ajouter à une date ultérieure non prévue ; ces efforts doivent plutôt être envisagés comme un processus entamé à différents niveaux pendant la phase de relèvement après le conflit. Il est donc important pour la communauté internationale de renforcer les pratiques démocratiques, par des dispositions institutionnelles formelles et informelles de prise de décisions collective et par divers processus décisionnels délibératifs qui intègrent les valeurs fondamentales de la démocratie – inclusion, création de consensus et responsabilisation – dans les efforts de construction et de maintien de la paix. »

Massimo Tommasoli, Observateur permanent d'International IDEA auprès de l'Organisation des Nations Unies (déclaration complète à l'annexe 7)

La dernière partie des travaux a consisté à élaborer des conclusions et des recommandations clés destinées à l'ONU concernant la manière dont elle pourrait aborder le double défi de créer une paix durable et bâtir une démocratie, une gouvernance démocratique et des institutions d'État viables dans les situations précaires et de relèvement après un conflit.

Pendant deux jours, les discussions ont tourné autour de deux grands points concernant le rôle de l'ONU dans le soutien à la démocratie, la paix et la sécurité. Tout d'abord, il faut établir une méthode rigoureuse et systématique pour répertorier les faits, les partager, les comparer et valider les enseignements qui en ressortent. L'expérience de l'ONU en matière de soutien à la démocratie après un conflit est en effet récente. Les connaissances accumulées étant relativement limitées et en grande partie fragmentées, il est difficile d'en tirer des leçons et des conclusions probantes. Il est nécessaire d'améliorer les moyens de développer ces connaissances. Ensuite, l'intégration des programmes de l'ONU en matière de démocratie, de paix et de sécurité demeure un défi majeur compte tenu du cloisonnement sectoriel qui caractérise actuellement l'organisation.

### Principales recommandations

Quatre grandes recommandations ont émergé des discussions riches et diversifiées de la *Table ronde internationale sur la démocratie, la paix et la sécurité : le rôle des Nations Unies* :

1. Les connaissances, politiques et pratiques relatives à l'aide à la démocratie dans les situations d'après-conflit évoluent rapidement. Les enseignements doivent être dégagés et intégrés aux pratiques afin d'encourager le brassage continu entre recherche, politiques et pratiques.
2. La démocratisation des pays touchés par un conflit appelle une action multidimensionnelle. La mise en œuvre des programmes d'aide à la démocratie exige un appui plus soutenu et plus stratégique en matière de sécurité, de politique et de développement.
3. La démocratie progresse de l'intérieur et les acteurs externes ne peuvent que la soutenir. S'agissant par nature d'un processus de longue haleine, complexe et fortement dépendant du contexte, l'aide à la démocratie fournie par l'ONU doit reposer sur une parfaite compréhension des réalités locales mais aussi sur de solides connaissances comparatives.
4. Le système des Nations Unies doit travailler en collaboration et avec les principales autres parties prenantes afin de fournir un soutien efficace à la démocratisation, ce qui appelle des approches stratégiques intégrées.

Les conclusions et recommandations plus concrètes sont résumées ci-après. Elles s'articulent autour de trois groupes :

- Contenu de l'aide à la démocratie fournie par l'ONU dans les situations de conflit ;
- Méthode de travail de l'ONU dans ce contexte ;
- Incidences pour les politiques, les pratiques et la recherche.

### **Contenu de l'aide à la démocratie fournie par l'ONU dans les situations de conflit**

L'ONU prend part à des actions dans des domaines importants dans lesquels elle a acquis une expérience considérable, notamment la médiation politique, les élections, la réforme politique et institutionnelle, la réforme de l'administration publique et les fondements socioéconomiques de la démocratie. Cependant, la consolidation des connaissances au niveau institutionnel demeure très limitée à l'heure actuelle.

Lors de leurs délibérations, les participants ont fait état des besoins constatés concernant le contenu de l'aide à la démocratie fournie par l'ONU dans les situations d'après-conflit. Les besoins recensés et les recommandations concrètes issues de la table ronde sont les suivants :

- Consolider les connaissances de l'ensemble du système de l'ONU sur ce qui fonctionne, dans quelles conditions et pourquoi. Si les accords de partage du pouvoir sont souvent essentiels pour assurer la paix, le développement économique et la redistribution sont tout aussi importants pour garantir la paix à long terme. Afin d'assurer le soutien de la population aux accords politiques entre les élites, les stratégies de conciliation des élites doivent être accompagnées d'initiatives

socioéconomiques.

- Élaborer et présenter des options de réforme institutionnelle basées sur la richesse des connaissances et des expériences accumulées par l'ONU et d'autres acteurs de la consolidation de la démocratie. L'ONU peut jouer un rôle important dans la conception des systèmes électoraux et autres réformes politiques et institutionnelles pour soutenir la démocratisation dans les pays sortant d'un conflit, en offrant un éventail d'options et des modèles divers pouvant être adaptés aux spécificités de chaque pays. Comme l'a montré l'expérience d'International IDEA, une analyse comparative non prescriptive des différentes possibilités de concevoir des institutions, reposant sur des exemples provenant de toutes les régions, notamment du Sud, peut s'avérer très efficace pour les acteurs locaux qui prennent part aux processus de réforme.
- Relier divers programmes de l'ONU consacrés au soutien à la démocratie, à la paix et à la sécurité, en portant une attention particulière à l'analyse politique, à la construction de scénarios et à la planification d'urgence. Dans ce contexte, l'analyse des dilemmes et des tensions est vivement recommandée afin de fournir aux décideurs et aux praticiens un moyen utile de recenser et de gérer des choix difficiles.

### **Méthode de travail de l'ONU dans les situations de conflit**

Outre les domaines d'intervention concrets, la méthode de travail de l'ONU dans les situations d'après-conflit a également suscité une attention considérable à la table ronde. Les participants ont observé à plusieurs reprises que la méthode de travail de l'ONU en matière d'aide à la démocratie est en grande partie régie par

Démocratie, paix et sécurité :  
le rôle de l'ONU

l'offre et façonnée par des mandats, des capacités et des ressources institutionnels plutôt que par une évaluation réaliste des besoins sur le terrain.

Deux jours de réflexion ont permis de souligner qu'il existe souvent un décalage entre, d'une part, les orientations politiques et les directives opérationnelles au niveau du siège de l'ONU et, d'autre part, les difficultés quotidiennes rencontrées sur le terrain. Les exposés provenant du terrain n'ont que légèrement touché aux processus du système des Nations Unies, tels que le processus décisionnel du Comité des politiques de l'ONU, la préparation des missions intégrées ou le cadre stratégique intégré. De plus, les praticiens du terrain ont plusieurs fois mentionné les difficultés de mise en œuvre sur place, pour lesquelles peu de solutions concrètes existent.

Même s'ils ont affirmé que la coordination, la cohérence et l'intégration sont des principes importants, les participants à la table ronde les considèrent inadéquats pour traduire sur le terrain des objectifs ambitieux en résultats pratiques. Néanmoins, ils se sont globalement accordés sur le fait qu'un obstacle majeur a été surmonté lorsque ces questions ont été portées sur le devant de la scène, où elles ont suscité une discussion sérieuse entre les entités de l'ONU sur la difficulté de faire le lien entre ses travaux sur la paix, la sécurité et la démocratie.

- Dans la mesure où la table ronde sur l'action de l'ONU en matière de paix, de sécurité et de développement est la première du genre, les participants ont estimé que ces échanges de vues ont été extrêmement fructueux et méritaient d'être poursuivis. Ils ont par ailleurs émis diverses suggestions sur la meilleure manière de renforcer les liens au sein de l'ONU, tout en veillant à ce que l'Organisation prenne part égale-

ment et de manière plus efficace aux activités d'autres entités qui fournissent une aide à la démocratie dans des situations d'après-conflit.

- Il est fortement recommandé que le système des Nations Unies suive une stratégie commune en matière de construction de la paix, de l'État et de la démocratie, sur la base d'une analyse politique partagée des pays sortant d'un conflit. Il convient de synchroniser les processus et outils communs tels que le PNUAD, les bilans communs de pays, la préparation des missions intégrées et le cadre stratégique intégré, afin d'étayer l'élaboration d'une telle stratégie.
- Reconnaissant les nombreux décalages entre les différentes parties du système de l'ONU, les participants ont recommandé que des structures incitatives soient mises en place pour faciliter la collaboration entre les politiques et mécanismes du siège d'une part et, d'autre part, les processus des bureaux de pays, ainsi qu'entre les différentes parties de l'ONU s'occupant d'aide à la démocratie. À cet égard et pour renforcer la collaboration au sein du système, il convient d'organiser des stages de formation interinstitutions et de diffuser de manière plus efficace les directives opérationnelles. En outre, des instances de discussion et des tables rondes doivent être organisées à l'échelle régionale pour permettre un plus grand brassage d'idées entre les perspectives du terrain et celles du siège, et pour mettre au point un agenda commun.
- Les participants à la table ronde ont noté que l'ONU disposait actuellement de multiples réseaux de praticiens qui traitent d'un large éventail de questions situées au carrefour de la paix, la sécurité et la gouvernance démocratique. L'ONU possède également quelque 6 000 sites Internet. Il est donc proposé

qu'une plate-forme unique, en ligne, soit créée sur la démocratie, la paix et la sécurité, afin de partager les informations et les connaissances sur ces questions avec l'ensemble du système.

- Surtout, les participants ont cependant eu le sentiment que les fondations étaient désormais posées pour que le système de l'ONU mène une action concertée visant à relier plus systématiquement son travail sur la démocratie à celui sur la paix et la sécurité. Il est préconisé que les organisateurs de la table ronde passent à l'élaboration d'un processus de politique plus concret en matière de démocratie, de paix et de sécurité.

### **Envisager l'avenir : incidences pour les politiques, les pratiques et la recherche**

Les participants à la table ronde ont fait la lumière sur un certain nombre de questions cruciales ayant des incidences pour les politiques, les pratiques et la recherche, et qui méritent d'être approfondies et suivies. Ces questions sont résumées ci-après.

#### *Questions stratégiques et politiques*

- Un domaine particulièrement prometteur consiste à tirer parti des décisions du Comité des politiques de l'ONU relatives aux questions thématiques et sectorielles concernées, telles que l'État de droit, la réforme du secteur de la sécurité et l'élaboration d'une constitution, dans l'optique de leurs incidences sur l'aide à la démocratie ou la consolidation de la paix et la construction de l'État. À l'heure actuelle, ces directives thématiques de politique tendent à être des documents autonomes consacrés séparément à chaque question. La décision du Comité des politiques du 26 juin 2008, qui a confirmé « l'intégra-

tion » comme principe directeur pour toutes les situations de conflit et d'après-conflit où l'ONU dispose d'une équipe de pays et d'une mission ou d'un bureau d'opérations multidimensionnelles de maintien de la paix (décision N° 2008/24 du Comité des politiques de l'ONU), fournit un cadre utile pour réunir ces questions thématiques et sectorielles. Il serait donc utile de recenser les grands principes et les orientations politiques concrètes qui recourent les différents domaines thématiques. Cela permettra également de repérer tout signe de tension, de dilemme et de lacune qui pourrait exister, auquel le Comité des politiques devra remédier.

- Un deuxième domaine prometteur consiste à montrer que le système des Nations Unies comprend mieux les rapports complexes existant entre aide à la démocratie et consolidation de la paix dans les futures déclarations de politique et dans les initiatives et événements prévus, tels que l'examen de la Commission de consolidation de la paix de 2010, la Journée internationale de la démocratie, le 15 septembre, l'examen du Rapport Brahimi après dix ans et, en octobre 2010, le dixième anniversaire de la résolution 1325 du Conseil de sécurité, entre autres.
- Enfin, il convient de relier de manière plus efficace les discussions de politique générale ayant lieu dans l'ensemble du système de l'ONU à l'élaboration de politiques dans d'autres grandes enceintes internationales, notamment dans les organisations régionales et parmi les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux. Les discussions actuelles parmi ces derniers sur les priorités de financement et les principes propres à faciliter la construction de la démocratie, la consolidation de la paix

Démocratie, paix et sécurité :  
le rôle de l'ONU

et la construction de l'État dans les pays fragiles sont particulièrement utiles pour l'action de l'ONU.

#### *Questions opérationnelles*

- L'ONU dispose d'instruments, comme la préparation des missions intégrées et le cadre stratégique intégré, pour corriger le décalage entre les décisions de politique générale prises au siège et leur mise en œuvre sur le terrain, au moyen d'une analyse partagée et d'une stratégie unifiée. La démocratisation doit être intégrée dans la préparation des missions intégrées et dans le cadre stratégique intégré, ainsi que dans les processus de planification existants, notamment le PNUAD.
- L'élaboration de directives factuelles et clairement formulées est nécessaire pour permettre aux praticiens de mieux intégrer les activités de l'ONU relatives à la démocratie, la paix et la sécurité. À cet égard, il pourrait être utile de produire, en partenariat avec International IDEA, un manuel destiné aux praticiens, qui fournisse un guide complet ou une liste de contrôle des principaux aspects à prendre en compte lorsqu'ils se trouvent devant le double problème d'assurer la paix et la stabilité tout en faisant avancer la démocratisation. En dépit de leur importance stratégique, la cohérence politique et la coordination institutionnelle ne répondent pas aux contraintes pratiques et plus terre à terre lorsqu'il s'agit de traduire en actions concrètes les stratégies intégrées – par exemple la proximité d'une échéance, des ressources humaines et financières inadéquates et un encadrement médiocre.
- Les structures incitatives, les problèmes de ressources humaines et les questions d'encadrement au sein de l'ONU doivent être examinés, afin de faire face aux obstacles qui s'opposent à la con-

crétisation des stratégies intégrées et d'encourager une collaboration plus étroite dans le système, car on les considère également comme des indicateurs de l'engagement de l'ONU eu égard aux principes de bonne gouvernance, de participation et de responsabilisation.

#### *Questions liées à la recherche et l'analyse*

- La démocratie, la consolidation de la paix et la construction de l'État sont des concepts en évolution qui nécessitent d'être constamment réexaminés et clarifiés. L'ONU doit maintenir son engagement intellectuel dans les débats universitaires et de politique portant sur ces notions, au moyen de son propre travail d'analyse et de celui de ses partenaires dans le monde entier. À cet égard, International IDEA reste un allié essentiel.
- L'ONU doit rassembler diverses perspectives et expériences de démocratisation provenant du monde entier afin d'élargir les possibilités de choix et les options offertes aux pays qui sont aux prises avec la transition démocratique au lendemain d'un conflit.
- L'ONU peut jouer un rôle non négligeable dans la compilation et le partage des techniques relatives à la pratique démocratique, comme en témoignent ses travaux et ceux d'autres entités intervenant dans des situations de conflit.
- L'ONU doit recenser les domaines dans lesquels il faut entreprendre des recherches et créer des connaissances nouvelles pour répondre aux problèmes changeants de la construction de la démocratie dans les pays touchés par un conflit.
- Alors que l'ONU et ses partenaires comprennent mieux, collectivement, les relations entre démocratie, paix et sécurité, la table ronde a largement démontré que d'importantes questions de-

---

meurent en suspens concernant ces processus , qui sont liés entre eux mais néanmoins différents. Il est essentiel que la base de connaissances sur les politiques et les pratiques de l'ONU sur la convergence de ces questions con-

tinue de croître, tant pour améliorer ces politiques et pratiques que pour tester continuellement leur validité. ■

Démocratie, paix et sécurité :  
le rôle de l'ONU



# Annexes

## **ANNEXE 1. Note conceptuelle pour la Table ronde internationale sur la démocratie, la paix et la sécurité : le rôle des Nations Unies**

*New York, 1<sup>er</sup> et 2 mars 2010*

### *1. Généralités*

En 2008, le Département des affaires politiques du Secrétariat de l'ONU et l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA) sont convenus d'organiser un débat sur les rapports entre la démocratie, la construction de la démocratie et les trois piliers du travail de l'ONU : développement, paix et sécurité, droits de l'homme.

En septembre 2008, conformément à cette décision, le Département des affaires politiques, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et International IDEA ont conjointement organisé une table ronde d'une journée à New York, sur le thème des interactions entre la démocratie et le développement. L'objectif était de cerner les domaines de politique propices à une action multilatérale, en particulier par l'ONU, et susceptibles d'améliorer les processus de développement durable dans le contexte mondial actuel en ce qui concerne la promotion de la démocratie et le soutien à apporter à cet égard.

Une *Table ronde internationale sur la démocratie, la paix et la sécurité : le rôle des Nations Unies* sera organisée avec le concours du Département des affaires politiques, du PNUD et du Département des opérations de maintien de la paix du Secrétariat de l'ONU. Les conclusions et recommandations issues de cette table ronde alimenteront, à l'ONU, la réflexion sur les politiques, en particulier en ce qui concerne

la Commission de consolidation de la paix et le Groupe de travail plénier sur les opérations de maintien de la paix.

### *2. Thèmes*

La réflexion de la communauté internationale en matière de prévention des conflits et de consolidation de la paix porte sur des processus distincts, mais étroitement reliés, qui visent à instaurer la paix, la démocratie et les États. Dans les situations précaires d'après-conflit, malgré la rhétorique de l'appropriation locale, de l'alignement sur les priorités nationales et de la cohérence des bailleurs de fonds, ces processus – ainsi que l'enchaînement de leurs étapes et leur hiérarchisation – posent des difficultés aux acteurs tant internationaux que nationaux. Par ailleurs, si l'égalité des sexes reste un problème pour les démocraties stables, la tâche est encore plus redoutable dans les situations de conflit ou d'après-conflit. Dans ces situations, les principaux obstacles à la paix et à la sécurité sont liés à la problématique hommes-femmes et nécessitent par conséquent des initiatives qui répondent mieux aux préoccupations des femmes.

La paix peut dépendre de préoccupations relevant de la *realpolitik*, et le besoin d'inclure les éléments susceptibles de perturber les efforts de paix peut remettre en cause la légitimité et la viabilité à terme des processus et institutions démocratiques. D'un autre côté, dans les situations précaires où il n'y a 'ni guerre ni paix', la concurrence démocratique, qui s'exprime en général dans les cycles électoraux d'après-conflit, peut accroître les divisions entre les acteurs politiques, d'autant plus que ceux-ci sont souvent aux prises avec la transformation d'un groupe armé en parti politique. Dans les deux cas, on considère généralement que l'existence d'institutions publiques efficaces est une condition préalable à la fourniture

de biens publics essentiels visant à instaurer la paix et la démocratie, comme la sécurité et un espace public.

La mise en œuvre des différents agendas politiques a entraîné des réorganisations institutionnelles au sein des organismes d'aide, l'élaboration de cadres stratégiques cohérents avec l'un ou l'autre des objectifs globaux et l'affinement des cadres analytiques et des systèmes d'alerte précoce connexes, ainsi que des cadres et outils d'évaluation à l'usage des praticiens. Toutefois, il est fréquent que ces cadres manquent de cohérence entre eux et visent des échéances différentes (à court, moyen ou long terme), ce qui peut entraîner une incohérence supplémentaire de l'action internationale. Ces cadres ont également tendance à surcharger les institutions affaiblies des pays partenaires, alors même que l'appropriation locale est invariablement considérée comme un facteur clé pour atteindre une paix et un développement durables par le biais d'institutions et de processus démocratiques représentatifs et efficaces qui incluent aussi bien les hommes que les femmes. En outre, dans certains contextes, dans des situations d'après-conflit, des acteurs nationaux aux sensibilités politiques divergentes risquent de formuler des demandes contradictoires, voire incompatibles, auprès des acteurs internationaux et des organes de l'ONU.

### 3. Objectifs

L'objectif de la réunion sera d'examiner le rôle de la démocratie et de la construction de l'État pour assurer une paix et une sécurité durables, et d'examiner le rôle de l'ONU en appui à ces processus. Plus spécifiquement, la réunion aura pour objectif de :

- Confronter les méthodes classiques de l'ONU en matière de paix et de sécurité, et étudier les rapports entre la difficulté de produire une paix durable et celle de construire une démocratie et des institu-

tions d'État viables dans des contextes de conflit ou de relèvement après un conflit.

- Offrir des recommandations concernant les politiques, à partir d'une évaluation des effets de la démocratie et de la construction de l'État sur la paix et la sécurité, notamment s'agissant des initiatives qui répondent aux préoccupations des femmes et réciproquement, à savoir l'effet de l'émancipation des femmes sur la paix et la sécurité, en se fondant sur certaines opérations de l'ONU.
- Examiner ce que cela signifie concrètement pour l'ONU, s'agissant de la manière de concevoir des mécanismes d'appui qui permettent de remédier aux divisions qui sont sources de conflit dans une société au lieu de les exacerber, et qui posent les fondations d'une stabilité à court comme à long terme.

### 4. Orientation

L'initiative sera axée sur quelques-uns des grands problèmes rencontrés par les praticiens dans les situations d'après-conflit en ce qui concerne leur soutien à la transition vers des modèles de gouvernance plus pluralistes et responsables. Par exemple

- Quel est le rôle qui revient aux acteurs externes dans le soutien aux activités de paix, de démocratie et de construction de l'État dans les situations d'après-conflit ?
- Quelles mesures d'incitation ou de dissuasion les acteurs externes peuvent-ils proposer dans les situations de divisions politiques afin de consolider la paix et la gouvernance démocratique ?
- Quels sont l'enchaînement des étapes et la hiérarchisation appropriés des activités de construction de la démocratie et de l'État dans nos efforts tendant à amener la paix dans une situation d'après-conflit ?
- Quelles sont les répercussions possibles du soutien apporté aux processus de

décentralisation, notamment pour les élections à plusieurs niveaux, sur les efforts de démocratisation et de construction de l'État ?

- Comment faire concorder la nécessité épisodique de rechercher des accommodements entre les élites pour assurer la paix et la stabilité à court et moyen termes, et la nécessité de promouvoir la transparence, la pluralité et la gouvernance démocratique ?
- Comment les activités d'appui à la construction de la paix, de la démocratie et de l'État peuvent-elles être associées à la volonté politique d'assurer l'égalité des sexes et l'émancipation des femmes ?

L'analyse des questions ci-dessus sera basée sur quelques études de cas pertinentes.

##### 5. *Partenaires*

L'initiative sera conjointement organisée par le Département des affaires politiques et le Département des opérations de maintien de la paix du Secrétariat de l'ONU, par le Groupe de la gouvernance démocratique du Bureau des politiques de développement, par le Bureau de la prévention des crises et du relèvement du PNUD, et par International IDEA.

##### 6. *Structure de la table ronde, participation et lieu*

L'initiative prendra la forme de deux événements, les conclusions du premier servant à préparer le second et intégrant les

recommandations issues de la table ronde :

- Une rencontre à huis clos de deux jours réunira entre 30 et 40 praticiens, comprenant des spécialistes de l'ONU et un groupe de réflexion pour discuter des enjeux, des goulets d'étranglement et des possibilités d'appui aux processus de construction de l'État au lendemain d'un conflit. Y participeront des praticiens de l'ONU et d'autres organisations connexes. La participation de haut niveau sera limitée à la réunion de suivi. La règle de Chatham House y sera appliquée pour assurer une discussion franche et ouverte sur les problèmes rencontrés par l'Organisation. Cette réunion aura lieu les 1er et 2 mars 2010 à New York.
- Une réunion d'une demi-journée pour 60 à 80 décideurs de haut niveau sera organisée au siège de l'ONU plus tard en 2010 pour présenter les recommandations, obtenir les premières informations en retour et entamer un débat élargi. Entre la première réunion et la seconde, on préparera un bref document (5 à 6 pages) exposant les principales questions et recommandations pour consultation et révision par les organisateurs partenaires, dans le but de réunir un ensemble de propositions visant à faire avancer l'agenda. ■

Démocratie, paix et sécurité :  
le rôle de l'ONU



Allocation d'ouverture : (de gauche à droite) Mme Izumi Nakamitsu, Directrice de la Division des politiques, de l'évaluation et de la formation, Département des opérations du maintien de la paix (ONU) ; M. Olav Kjørven, Sous-Secrétaire général et Directeur du Bureau des politiques de développement (PNUD) ; M. B. Lynn Pascoe, Secrétaire général adjoint aux affaires politiques ; M. Massimo Tommasoli, Observateur permanent d'International IDEA auprès de l'Organisation des Nations Unies



M. Cesare Maria Ragalini, Représentant permanent de l'Italie auprès de l'Organisation des Nations Unies



M. B. Lynn Pascoe, Secrétaire général adjoint aux affaires politiques (ONU)



M. Olav Kjørven, Sous-Secrétaire général et Directeur du Bureau des politiques de développement (PNUD)



Mme Izumi Nakamitsu, Directrice de la Division des politiques, de l'évaluation et de la formation, Département des opérations de maintien de la paix (ONU)



M. Massimo Tommasoli, Observateur permanent d'International IDEA auprès de l'Organisation des Nations Unies



Mme Elizabeth Spehar, Directrice de la Division de l'Europe, Département des affaires politiques (ONU)



Séance 1 : (de gauche à droite) M. Alastair McKechnie, Directeur du Groupe des États fragiles et en conflit (Banque mondiale) ; Mme Teresa Whitfield, Chargée de recherche, Center on International Cooperation, New York University ; M. Kishore Mandhyan, Directeur politique adjoint, Cabinet du Secrétaire général (ONU)



M. Alastair McKechnie, Directeur du Groupe des États fragiles et en conflit (Banque mondiale)



Séance 2 : (de gauche à droite) M. Shabbir Cheema, Associé principal, Politique, gouvernance et sécurité (East West Center) ; M. Ejeviome Eloho Ootobo, Directeur et Chef adjoint, Bureau d'appui à la consolidation de la paix (ONU) ; M. Kunda Dixit, Rédacteur en chef et Éditeur du Nepali Times ; M. Tamrat Samuel, Directeur, Division de l'Asie et du Pacifique, Département des affaires politiques (ONU)



M. Ejeviome Eloho Ootobo, Directeur et chef adjoint, Bureau d'appui à la consolidation de la paix (ONU)



M. Kunda Dixit, Rédacteur en chef et Éditeur, Nepali Times



M. Tamrat Samuel, Directeur, Division de l'Asie et du Pacifique, Département des affaires politiques (ONU)



Séance 3 : (de gauche à droite) M. Sam Ibok, Directeur adjoint, Division de l'Afrique II, Département des affaires politiques (ONU) ; M. Goran Fejic, Conseiller principal en stratégie et politique, International IDEA ; M. James Putzel, Directeur, Crisis States Research Centre, London School of Economics ; M. Timothy Sisk, The Graduate School of International Studies, University of Denver



M. James Putzel, Directeur, Crisis States Research Centre, London School of Economics



M. Timothy Sisk, Graduate School of International Studies, University of Denver



M. Sam Ibok, Directeur adjoint, Division de l'Afrique II, Département des affaires politiques (ONU)



Séance 4 : (de gauche à droite) M. Paul Lundberg, expert indépendant en matière de gouvernance locale et de décentralisation ; Mme Geraldine Fraser-Moleketi, Directrice des pratiques de la gouvernance démocratique, Bureau des politiques de développement (PNUD) ; M. Jeremias Blaser, Représentant résident adjoint (PNUD), République du Congo



Mme Geraldine Fraser-Moleketi, Directrice des pratiques de la gouvernance démocratique, Bureau des politiques de développement (BPD) du PNUD



M. Paul Lundberg, expert indépendant en gouvernance locale et décentralisation



Séance 5 : (de gauche à droite) M. Patrick Keuleers, Conseiller principal pour les politiques, BPD/PNUD ; Mme Eugenia Piza Lopez, Conseillère principale pour le relèvement, Bureau de la prévention des crises et du relèvement (PNUD) ; M. Roberto Valent, Représentant spécial adjoint de l'Administrateur du PNUD pour les Territoires palestiniens ; M. Roland Rich, Directeur, Fonds des Nations Unies pour la démocratie



Mme Eugenia Piza Lopez, Conseillère principale pour le relèvement, Bureau de la prévention des crises et du relèvement (PNUD)



M. Patrick Keuleers, Conseiller principal pour les politiques, BPD/PNUD



M. Roberto Valent, Représentant spécial adjoint de l'Administrateur du PNUD pour les Territoires palestiniens



M. Roland Rich, Directeur, Fonds des Nations Unies pour démocratie



Séance 6 : (de gauche à droite) Mme Cristina Hoyos, Directrice, Section de la prévention et de la transformation des conflits, Direction suisse du développement et de la coopération ; M. Reginald Dumas, ancien Conseiller spécial auprès du Secrétaire général de l'ONU pour Haïti ; M. Robert Maguire, professeur en affaires internationales, Trinity Washington University et Président du Groupe de travail sur Haïti, US Institute of Peace ; M. Oscar Fernández-Taranco, Sous-Secrétaire général aux affaires politiques (ONU)



M. Reginald Dumas, ancien Conseiller spécial auprès du Secrétaire général de l'ONU pour Haïti



Mme Cristina Hoyos, Directrice, Section de la prévention et de la transformation des conflits, Direction suisse du développement et de la coopération



M. Robert Maguire, Professeur en affaires internationales, Trinity Washington University, et Président du Groupe de travail sur Haïti, US Institute of Peace



M. Oscar Fernández-Taranco, Sous-Secrétaire général aux affaires politiques (ONU)



Mme Necla Tschirgi, Joan B. Kroc School of Peace Studies, Université de San Diego



M. Kishore Mandhyan, Directeur politique adjoint, Cabinet du Secrétaire général (ONU)

## **ANNEXE 2. Ordre du jour annoté de la Table ronde internationale sur la démocratie, la paix et la sécurité : le rôle des Nations Unies**

*New York, 1er et 2 mars 2010, Millennium UN Plaza Hotel, One UN Plaza*

### **PREMIER JOUR : LUNDI 1er MARS 2010**

- 8 h 30 – 9 h 00 INSCRIPTION (et petit-déjeuner léger)
- 9 h 00 – 9 h 15 DISCOURS DE BIENVENUE
- M. Cesare Maria Ragaglini, Représentant permanent de l'Italie auprès de l'Organisation des Nations Unies
- 9 h 15 – 10 h 15 OBJET, OBJECTIFS ET PRÉPARATION DU TERRAIN
- Les représentants des institutions organisatrices présentent une vue d'ensemble des problèmes actuels que rencontre l'ONU en matière de construction de la démocratie dans les situations précaires ; explication de l'objet et des objectifs de l'atelier.
- M. B. Lynn Pascoe, Secrétaire général adjoint du Département des affaires politiques (ONU)
  - M. Olav Kjørven, Sous-Secrétaire général et Directeur du Bureau des politiques de développement (BPD), Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)
  - Mme Izumi Nakamitsu, Directrice de la Division des politiques, de l'évaluation et de la formation, Département des opérations de maintien de la paix (ONU)
  - M. Massimo Tommasoli, Observateur permanent d'International IDEA auprès de l'Organisation des Nations Unies
- 10 h 15 – 10 h 30 STRUCTURE DE LA TABLE RONDE
- Le représentant du Département des affaires politiques expose l'organisation et les résultats attendus de la table ronde.
- Intervenante : Mme Elizabeth Spehar, Directrice de la Division de l'Europe, Département des affaires politiques
  - Rapporteuse : Mme Necla Tschirgi, Professeur de pratique, sécurité humaine et consolidation de la paix, Joan B. Kroc School of Peace Studies, Université de San Diego
- 10 h 30 – 10 h 45 PAUSE CAFÉ
- 10 h 45 – 13 h 00 PREMIÈRE SÉANCE : LE RÔLE DE LA CONSTRUCTION DE LA DÉMOCRATIE ET DE L'ÉTAT DANS LE BUT D'ASSURER UNE GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE, UNE PAIX DURABLE ET LA SÉCURITÉ : POLITIQUES ET PRATIQUES DE L'ONU
- Animatrice : Mme Teresa Whitfield, Chargée de recherche, Center on International Cooperation, New York University
- Intervenants : M. Alastair McKechnie, Directeur, Groupe des États fragiles et en conflit, Banque mondiale
- M. Kishore Mandhyan, Directeur politique adjoint, Cabinet du Secrétaire général de l'ONU
- Cette séance aura pour but de confronter les méthodes classiques de l'ONU en matière de paix et de sécurité, et d'étudier les rapports entre la difficulté de produire une paix durable et celle de construire une démocratie, une gouvernance démocratique et des institutions d'État viables dans les situations précaires ou de relèvement après un conflit.

La séance est axée sur quelques-uns des grands problèmes rencontrés par les praticiens dans les situations d'après-conflit, dans le cadre de leur soutien à la transition vers des modèles de gouvernance plus pluralistes et responsables, notamment :

- Quel rôle revient aux acteurs externes dans le soutien aux activités de paix, de démocratie, de gouvernance démocratique et de construction de l'État dans les situations d'après-conflit ?
- Comment concilier les accommodements à court et moyen termes et les priorités à long terme nécessaires pour assurer une paix durable ?
- Quels sont l'enchaînement des étapes et la hiérarchisation appropriés dans la construction de la démocratie et de l'État dans les efforts déployés pour amener la paix dans une situation d'après-conflit ?
- Quelles orientations fournit la politique de l'ONU et comment les traduire dans la pratique ? Quelles sont les divergences entre les politiques et les pratiques ?
- Comment promouvoir la coordination et intégrer les démarches pour assurer la cohérence des politiques et des pratiques ?
- Comment associer les activités d'appui à la construction de la paix, de la démocratie et de l'État à la volonté politique de promouvoir l'égalité des sexes et l'émancipation des femmes ?

13 h 00 – 14 h 00

DÉJEUNER

14 h 00 – 15 h 30

DEUXIÈME SÉANCE : CONCILIATION DES ÉLITES ET CAPACITÉS D'EXERCER LE POUVOIR

Animateur : M. Ejeviome Eloho Otobo, Directeur et Chef adjoint du Bureau d'appui à la consolidation de la paix

Intervenants : M. Tamrat Samuel, Directeur de la Division de l'Asie et du Pacifique, Département des affaires politiques

M. Kunda Dixit, Rédacteur en chef et Éditeur, Nepali Times

M. Shabbir Cheema, Chargé de recherche, Programme politique, gouvernance et sécurité, East West Center

- Comment faire concorder la conciliation des élites, dans le but d'assurer la paix et la stabilité, avec la nécessité de promouvoir la transparence, la pluralité et la gouvernance démocratique ?
- Quelles mesures d'incitation ou de dissuasion les acteurs externes peuvent-ils proposer dans des contextes politiquement divisés pour consolider la paix et la gouvernance démocratique ?
- Comment assurer une appropriation nationale dans les situations de conflit et d'après-conflit ?

15 h 30 – 15 h 45

PAUSE CAFÉ

15 h 45 – 17 h 15

TROISIÈME SÉANCE : ENCHAÎNEMENT DES ÉTAPES ET HIÉRARCHISATION

Animateur : M. Goran Fejic, Conseiller principal en stratégie et politique, International IDEA

Intervenants : M. Sam Ibok, Directeur adjoint de la Division de l'Afrique II, Département des affaires politiques

M. James Putzel, Directeur du Crisis States Research Centre, London School of Economics

M. Timothy Sisk, Graduate School of International Studies, University of Denver

Dans une situation d'après-conflit, les efforts internationaux pour appuyer la paix et la démocratie participative et durable sont souvent séquentiels, pour que les ressources et les efforts politiques soient axés sur les questions prioritaires à chaque phase. L'expérience montre que peu de temps après un conflit, ou même au cours d'un

conflit, l'accent est mis sur les tâches liées à la sécurité et au règlement du conflit. Une fois un certain niveau de sécurité atteint, la priorité passe aux tâches humanitaires urgentes et à la restauration de la confiance, notamment le désarmement, la reconstruction et les premiers stades de l'instauration d'une institution de sécurité et du rétablissement de l'État de droit. Les processus politiques et judiciaires de réconciliation nationale et de participation démocratique viennent ensuite. Enfin, l'ONU a appuyé les efforts des autorités nationales et structures nouvellement établis pour renforcer leurs capacités de bonne gouvernance et de responsabilisation.

Cette démarche séquentielle a fourni de riches enseignements, tant positifs que négatifs ; mais il faut une analyse plus attentive et plus franche des efforts de l'ONU en matière de soutien aux différentes séquences et à la hiérarchisation des priorités dans de telles situations. La mesure dans laquelle l'enchaînement des étapes se produit réellement, voire se révèle approprié, doit être étudiée plus avant. Des facteurs politiques, sociaux, historiques ou autres peuvent rendre nécessaire d'étoffer simultanément plusieurs domaines prioritaires, au moins dans une certaine mesure.

Les expériences de l'Afrique de l'Ouest, d'Haïti, du Guatemala et de l'Afghanistan montrent les limites de la pensée séquentielle linéaire. Dans chaque pays ou région, une constellation particulière de circonstances peut appeler une combinaison précise de consolidation de la paix, de création de l'État et de soutien à la démocratie – ou au moins une démarche bien plus souple pour ne pas perdre les principales occasions d'atteindre et de maintenir la paix, la stabilité et la construction d'institutions démocratiques.

- Comment déterminer les domaines prioritaires dans une situation d'après-conflit ?
- Comment impliquer les acteurs locaux dans cette détermination ?
- Comment éviter à la fois une approche unidimensionnelle et une surcharge du programme d'aide par de multiples priorités simultanées ?
- Comment veiller à ce que les besoins immédiats de stabilité politique, de paix et de sécurité n'entravent pas les efforts de consolidation de la démocratie à long terme ?

17 h 15 – 17 h 30

CONCLUSION

19 h 00 – 22 h 30

DÎNER

DEUXIÈME JOUR : MARDI 2 MARS 2010

10 h 30 – 10 h 45

QUATRIÈME SÉANCE : DÉMOCRATISATION, GOUVERNANCE LOCALE ET CONSOLIDATION DE LA PAIX

Animatrice : Mme Geraldine Fraser-Moleketi, Directrice des pratiques de la gouvernance démocratique, Bureau des politiques de développement (PNUD)

Intervenants : M. Paul Lundberg, expert indépendant en matière de gouvernance locale et de décentralisation (ancien Conseiller technique principal sur la gouvernance locale et la décentralisation, PNUD Afghanistan) M. Jeremias Blaser, Représentant résident adjoint du PNUD, République du Congo

- Comment contribuer à la conception ou à la réforme de processus et d'institutions démocratiques qui encourageront la paix et la réconciliation au lieu d'exacerber les différences et les divisions ?
- Quelles sont les effets possibles du soutien apporté aux processus de gouvernance locale, notamment pour les élections à plusieurs niveaux, sur les efforts de démocratisation et de construction de l'État ?
- Comment soutenir une coordination efficace entre les échelons locaux et nationaux du gouvernement et de l'administration ?

10 h 45 – 11 h 00

PAUSE CAFÉ

11 h 00 – 12 h 45

CINQUIÈME SÉANCE : INSTITUTIONS EFFICACES

Animatrice : Mme Eugenia Piza Lopez, Conseillère principale pour le relèvement, Bureau de la prévention des crises et du relèvement (PNUD)

Intervenants : M. Patrick Keuleers, Conseiller principal pour les politiques, Bureau des politiques de développement (PNUD)

M. Roland Rich, Directeur du Fonds des Nations Unies pour la démocratie

M. Roberto Valent, Représentant spécial adjoint de l'Administrateur du PNUD pour les Territoires palestiniens

Il est essentiel de renforcer les capacités des institutions afin de répondre aux besoins présents et futurs d'une société et atteindre la stabilité, la paix et le développement à moyen et long termes. À cette fin, les institutions doivent être sensibles aux besoins et aux droits des citoyens. De plus, il est essentiel de veiller à ce que les voix des groupes vulnérables soient entendues. La désaffection de certains segments de la société peut exacerber les tensions dans un État et provoquer des conflits.

- Comment aider à créer ou à renforcer les institutions qui sont en mesure de se mobiliser de manière efficace et inclusive pour les citoyens ? Comment soutenir la réforme de l'administration publique afin d'assurer de façon équitable des services publics adéquats ?
- Comment favoriser des institutions publiques responsables et efficaces capables de faciliter la participation et contribuer à la consolidation de la paix ?
- Comment intégrer la gouvernance participative aux institutions après un conflit

12 h 45 – 13 h 45

DÉJEUNER

13 h 45 – 15 h 30

SIXIÈME SÉANCE : PROMOTION DE LA COORDINATION, DE LA PLANIFICATION GLOBALE ET DES MÉTHODES INTÉGRÉES

Animateur : M. Reginald Dumas, ancien Conseiller spécial auprès du Secrétaire général de l'ONU pour Haïti

Intervenants : M. Robert Maguire, Professeur en affaires internationales, Trinity Washington University et Président du groupe de travail sur Haïti de l'US Institute of Peace

M. Oscar Fernández-Taranco, Sous-secrétaire général, Département des affaires politiques (ONU)

Mme Cristina Hoyos, Directrice de la section Prévention et transformation des conflits (COPRET), Direction suisse du développement et de la coopération

- Comment renforcer les mécanismes existants de planification et de coordination intégrées pour améliorer l'efficacité des méthodes globales de démocratisation et de consolidation de la paix ?
- Quels sont les outils et instruments susceptibles d'améliorer l'analyse politique et contextuelle ? Comment concrétiser davantage l'analyse contextuelle dans les processus de planification et générer une appropriation générale au sein du système ?

15 h 30 – 15 h 45

PAUSE CAFÉ

15 h 45 – 17 h 30

RECOMMANDATIONS : LE RÔLE DE L'ONU EN MATIÈRE DE SOUTIEN À LA DÉMOCRATIE, À LA GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE ET LA CONSTRUCTION DE L'ÉTAT POUR ASSURER UNE PAIX ET UNE SÉCURITÉ DURABLES

Animateur : M. Kishore Mandhyan, Directeur politique adjoint, Cabinet du Secrétaire général (ONU)

Rapporteuse : Mme Necla Tschirgi

Sur la base des discussions menées deux jours durant lors de la table ronde, l'objectif de cette séance sera de présenter à l'ONU des recommandations pratiques et judicieuses destinées aux responsables des politiques, sur la manière d'aborder plus efficacement le double problème de créer une paix durable tout en bâtissant une démocratie, une gouvernance démocratique et des institutions d'État viables dans des situations précaires de relèvement après un conflit.

## Étude de cas sur le Népal

Au cours des trois dernières années, le Népal a connu de profondes mutations politiques qui continuent de façonner les systèmes nationaux de gouvernance. L'accord de paix global signé en 2006 entre l'Alliance des sept partis et le Parti communiste népalais-maoïste a mis un terme à une décennie de guerre civile et ouvert la voie à l'organisation d'élections à l'Assemblée constituante.

L'élaboration d'une nouvelle constitution et la réussite de la mise en œuvre de l'accord de paix exigeront que les dirigeants du Népal mettent au point un

ensemble de nouvelles compétences en planification stratégique, gestion et transformation des conflits. Il faudra renforcer les capacités des dirigeants dans différents secteurs (partis politiques, gouvernement, entreprises, syndicats et médias) afin de mener la transition du Népal de manière constructive, de pouvoir négocier les points divergents, et d'élaborer et mettre en œuvre les réformes nécessaires pour bâtir un État efficace et plus inclusif – en particulier sur le plan des réformes des services publics et de la fourniture des services de base.

## Étude de cas sur l'Afrique de l'Ouest

Ces vingt dernières années, l'ONU a répondu aux crises qui ont déchiré l'Afrique de l'Ouest en intervenant à diverses reprises avec plus ou moins de succès. Les cas du Libéria, de la Sierra Leone et de la Côte d'Ivoire, en particulier, illustrent le mieux les efforts déployés par la communauté internationale pour aider les pays à sortir d'un conflit et construire, de manière séquentielle, une paix durable.

Les interventions de l'ONU en Afrique de l'Ouest comportent de multiples aspects et sont à plusieurs niveaux. L'ONU est passée d'une démarche par pays à une démarche régionale ; elle a ainsi été le partenaire principal d'un effort commun avec une organisation sous-régionale, mais aussi le partenaire secondaire dans le même dispositif. Elle a œuvré de concert avec des puissances extrarégionales qui ont apporté leurs capacités militaires et leur poids politique en tant que membres permanents du Conseil de sécurité. Elle a noué un partenariat avec des intérêts commerciaux et des groupes de pression non gouvernementaux pour s'attaquer à l'exploitation illégale des ressources naturelles qui alimentait les conflits en Afrique de l'Ouest, et elle a mobilisé un effort diplomatique mondial pour empêcher les perturbateurs de gagner du terrain.

Le cas de l'Afrique de l'Ouest illustre également les succès et les échecs de la démarche séquentielle. En Sierra Leone, les interventions de maintien de la paix de l'ONU sont passées d'un rôle d'observateur militaire à un mandat solide de maintien de la paix, avec 11 000 soldats sur le terrain au plus fort de l'intervention. Cet effort s'est ensuite transformé en un rôle de soutien à la paix et de consolidation de la paix. Au Libéria, une intervention similaire a tiré parti des expériences en Sierra Leone, et la forte présence des forces de maintien de la paix est en train d'évoluer vers un soutien au renforcement des capacités et des institutions et vers un rôle ultime de soutien à la consolidation de la paix. En Côte d'Ivoire, l'ONU participe activement aux efforts visant la paix et la sécurité, en portant une attention particulière aux processus politiques et électoraux afin de gagner du terrain et de la crédibilité. Dans ces trois pays, les processus ont atteint des stades différents, et pourtant les situations restent étroitement liées. On pourrait envisager l'enchaînement des étapes et la hiérarchisation des priorités dans chaque pays et au niveau régional, et cela donnerait lieu à une discussion approfondie.

## Étude de cas sur l'Afghanistan

L'Afghanistan connaît une instabilité et des conflits chroniques depuis la chute du gouvernement taliban en 2001. Son économie et ses infrastructures sont en ruine, tandis qu'une grande partie de sa population est réfugiée. Le jeune gouvernement démocratique est confronté au défi d'étendre son autorité au-delà de la capitale et de forger l'unité nationale.

Lorsque l'aide internationale a commencé à arriver, fin 2001-début 2002, les capacités afghanes existantes semblaient moribondes. Il n'y avait en effet aucune structure étatique officielle, les principales infrastructures urbaines et rurales étaient détruites et les anciens systèmes de services, de collecte d'impôts et autres activités publiques s'étaient érodés depuis le milieu des années 1980.

L'aide internationale à l'Afghanistan, notamment tous les efforts de construction de l'État déployés par les équipes provinciales de reconstruction, a lieu actuellement dans le cadre de la stratégie contre-insurrectionnelle des États-Unis et de la stratégie de l'OTAN. Cela soulève des questions de fond quant à l'appropriation locale ou nationale et à l'efficacité de l'aide, mais aussi au sujet du type de soutien viable que peut fournir l'ONU pour appuyer la gouvernance locale, la démocratisation et la consolidation de la paix dans une telle situation.

Face à cet état des lieux en ce qui concerne les capacités officielles de l'État, les experts suggèrent que malgré, ou plutôt à cause de l'absence d'un État opérationnel, la société a quand même organisé et mis en place des organes décisionnels qui fonctionnent, en particulier à l'échelon local. Selon Wieland-Karimi (2001), 'La vie de la majeure partie de la population est plutôt déterminée par les unités organisationnelles traditionnelles de niveau local et régional, lesquelles sont légitimées par les réunions des conseils locaux (shuras ou jirgas). Ces conseils se composent de chefs religieux, ethniques, tribaux, de village ou de vallée. [...] À l'échelon local, des formes simples d'administration opérationnelle se sont développées. [...] L'Afghanistan est loin d'être aussi désorganisé qu'on pourrait le penser de l'extérieur.' La question est de savoir dans quelle mesure ces institutions informelles ont été reconnues et comprises en 2001-2002 par la communauté internationale en tant qu'éléments de l'État émergent. En conséquence, une faiblesse possible du processus de démocratisation en Afghanistan serait une certaine friction entre les institutions infranationales de gouvernance qui fonctionnent avec des représentants élus, et celles qui fonctionnent avec des représentants désignés.

Démocratie, paix et sécurité :  
le rôle de l'ONU

## Étude de cas sur le Timor-Leste

Les violences déclenchées en 1999 par le vote en faveur de l'indépendance du Timor-Leste ont entraîné le départ d'environ 7 000 fonctionnaires indonésiens. Malgré les interventions répétées de l'ONU, en 2002, année de l'indépendance du Timor-Leste, les capacités locales n'étaient toujours pas institutionnalisées et une vaste intervention de soutien à la construction de l'État et des institutions a été entreprise.

Néanmoins, les institutions naissantes demeurent fragiles et ne sont pas en mesure de fournir de manière équitable des services de base à tous les groupes de la société. C'est ce qu'a montré la violente crise de 2006, qui a éclaté à la suite d'allégations d'exclusion sociale, en particulier parmi des groupes de jeunes, et qui a provoqué le démantèlement

de la police nationale et la démission du Premier Ministre. Le nouveau gouvernement a demandé des forces de défense et de sécurité étrangères, ainsi que la mise en place d'une mission de l'ONU dotée d'un mandat fort (ce qui a entraîné la création de la Mission intégrée des Nations Unies au Timor-Leste) afin de promouvoir le dialogue et la réconciliation politiques, l'État de droit et une culture de la gouvernance démocratique au moyen de processus inclusifs et en collaboration.

L'ONU a tiré des enseignements de ces opérations, que l'on retrouve dans le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD – 2009-2013) du Timor-Leste (Groupe des Nations Unies pour le développement, 2008b) et dans le Plan d'action 2009-2013 du Programme de pays

pour le Timor-Leste (PNUD, 2008c), à la suite duquel le PNUD et le Gouvernement du Timor-Leste ont conjointement déclaré ce qui suit : 'Il s'est trouvé que la dépendance excessive des institutions de gouvernance envers l'expertise internationale risque de compromettre le développement de capacités à long terme' (PNUD, 2008c, p. 8 de l'anglais). Par conséquent, aux termes du premier résultat du PNUAD, il est envisagé que 'les institu-

tions et mécanismes démocratiques visant la cohésion sociale soient renforcés' (Groupe des Nations Unies pour le développement, 2008c, p. 5) en améliorant la transparence, l'égalité, la responsabilisation et l'efficacité des institutions publiques. Il est ainsi prévu d'appuyer la réforme administrative du Gouvernement et d'inclure la société civile, au moyen de mécanismes de gouvernance participatifs.

## Étude de cas sur Haïti

Durant la plus grande partie de son histoire, Haïti a été ravagé par l'instabilité, la pauvreté chronique et une faible gouvernance. Depuis 1993, plusieurs missions de l'ONU ont été déployées, la plus récente étant la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH) en 2004, destinée à restaurer la sécurité. À présent, le mandat de la MINUSTAH doit être réexaminé à la lumière du tremblement de terre dévastateur qui a touché le pays en janvier 2010, et qui a sérieusement remis en cause la capacité de l'ONU d'intervenir.

Les interventions successives de l'ONU se sont efforcées d'apporter des améliorations à la gouvernance globale et au développement du pays. De graves problèmes de gouvernance ont persisté et de nombreuses institutions nationales ont été discréditées malgré les progrès réalisés en matière de sécurité. En 2008, plusieurs incidents ont aggravé la situation : les prix exorbitants de la nourriture et du carburant ont déclenché des émeutes violentes qui ont entraîné une crise politique, et durant la même année quatre ouragans ont frappé le pays.

Dans ce contexte, pour rattraper les progrès perdus une action concertée a été menée pour renforcer la planification et la coordination intégrées entre les organismes de l'ONU, la MINUSTAH, les donateurs et le Gouvernement haïtien. Cependant, à la suite du séisme de janvier, le mécanisme d'intervention de l'ONU a fait l'objet de lourdes critiques en raison de sa préparation insuffisante et de l'inefficacité de son intégration. L'Organisation a été accusée de manquer de coordination et de leadership. La redéfinition du mandat de la mission devrait accorder une priorité élevée aux efforts de reconstruction des infrastructures matérielles et institutionnelles haïtiennes et exiger une meilleure 'architecture de coordination'.

En 2004, bien avant le séisme, le Gouvernement haïtien de transition, les bailleurs de fonds et

l'ONU ont créé le cadre de coopération intérimaire (Groupe des Nations Unies pour le développement, sans date). Ce cadre a fonctionné jusqu'à fin 2007. La coordination a également été encouragée par la création d'un groupe restreint pour Haïti, dans le cadre de la résolution 1542 du Conseil de sécurité (Conseil de sécurité de l'ONU, 2004). Dans le domaine du cadre de coopération intérimaire, des études, évaluations et analyses ont été réalisées afin de mieux comprendre le contexte national et, avec les outils et instruments dont dispose le gouvernement, les résultats se sont traduits par des processus de planification visant à assurer une mise en œuvre plus efficace. En 2007, le Gouvernement haïtien a notamment publié un document de stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté (Ministère haïtien de la planification et de la coopération externe, 2007) avec l'appui du PNUD, qui a inspiré le programme biennal de relance économique, l'évaluation des besoins après la catastrophe (ONU) en 2008, ainsi qu'un rapport consultatif économique adressé au Secrétaire général. L'équipe de pays de l'ONU a fondé son Plan-cadre pour l'aide au développement 2009-2011 sur ces outils, dans le but d'assurer 'une réponse collective, coordonnée et globale de l'ONU à la stratégie nationale afin de sortir le pays de la spirale de pauvreté et de misère' (Groupe des Nations Unies pour le développement, 2008a, p. 11 de l'anglais). L'appropriation nationale a également été désignée comme une priorité dans un accord entre les bailleurs de fonds et le Gouvernement, signé en février 2009. Aujourd'hui, après le séisme, et plus que jamais, la souveraineté haïtienne et la nécessité de disposer d'une entité de coordination unique pour achever l'aide doivent former la base de la redéfinition de la démarche de l'ONU et des bailleurs de fonds s'agissant de leur engagement dans des pays comme cette nation des Caraïbes en proie à de grandes difficultés.

### **ANNEXE 3. Discours de bienvenue de M. Cesare Maria Ragaglini, Représentant permanent de l'Italie auprès de l'Organisation des Nations Unies**

C'est avec plaisir que j'ouvre une table ronde consacrée à des questions majeures qui, avec les droits de l'homme et le développement, sont au cœur de la mission des Nations Unies. Je remercie les organisateurs, en particulier l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, d'avoir cordialement invité l'Italie. Je remercie également les Nations Unies, représentées aujourd'hui par le Secrétaire général adjoint aux affaires politiques, M. Lynn Pascoe, le Sous-Secrétaire général du PNUD, M. Olav Kjørven, et la Directrice de la Division des politiques, de l'évaluation et de la formation au Département des opérations de maintien de la paix, Mme Izumi Nakamitsu.

La date choisie pour cette table ronde est particulièrement judicieuse, puisqu'elle a lieu dix ans après le célèbre « Rapport Brahimi » (Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations Unies, 2000), dans lequel étaient examinées les difficultés liées aux opérations de maintien de la paix de l'ONU durant la première décennie qui a suivi la fin de la guerre froide, cinq ans après la création de la Commission de consolidation de la paix, qui fait l'objet d'un examen cette année, et un an après l'initiative Horizons nouveaux, lancée par le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies dans sa recherche de nouvelles dimensions du maintien de la paix (ONU, Département des opérations de maintien de la paix et Bureau de l'appui aux missions,

2009). Toutes ces étapes ont eu des conséquences directes et indirectes pour le rôle de l'ONU en matière de paix, de sécurité et de démocratie. Malgré de nombreuses difficultés et de multiples lacunes, l'Organisation des Nations Unies est l'organisation chef de file dans ce domaine. On adresse parfois des reproches à l'Organisation à cet égard : ses efforts de soutien à la démocratie seraient régis par l'offre, guidés par les principaux bailleurs de fonds ou trop souvent dirigés par le siège à New York plutôt que par des initiatives sur le terrain.

Pourtant, par son caractère universel et par la légitimité qui en découle, l'ONU reste dépositaire d'une force que nul ne peut se targuer de posséder, que ce soit un État, une coalition d'États ou une organisation.

En gardant cela à l'esprit et pour faire une simple suggestion aux participants de cette table ronde, j'aimerais évoquer deux questions parmi de nombreuses autres qui pourraient être discutées pour renforcer le rôle de l'ONU dans la promotion de la paix, la sécurité et la démocratie :

- Le lien entre le maintien et la consolidation de la paix en tant que point d'entrée de l'engagement de l'ONU dans un pays émergeant d'un conflit, et la contribution de l'Italie à cette démarche ;
- Le rôle joué par les organisations régionales dans l'instauration de la paix, de la sécurité et de la démocratie dans les pays membres et chez leurs voisins, et l'exemple de l'influence de l'Union européenne dans la démocratisation de l'Europe centrale et orientale après la chute du système bipolaire.

Sur le premier point, le lien entre maintien et consolidation de la paix, nous nous trouvons à la croisée des chemins. Tout le monde s'accorde à dire que la fin des hostilités est une 'occasion en or' pour se lancer dans l'apport d'une aide internationale à un

pays, de manière stratégique et clairvoyante. Malheureusement, l'occasion est souvent manquée! C'est en général le Conseil de sécurité qui gère la crise, la situation d'urgence. C'est plus tard seulement, avec l'espoir que la situation se soit stabilisée en termes de sécurité, qu'on commence à évoquer un 'changement de stratégie' et que l'on passe à la consolidation de la paix.

C'est en fait dès le lendemain d'un conflit que les Nations Unies ont l'occasion de mettre en place une mission qui, aux côtés des Casques bleus, peut semer les graines de la reconstruction et de la consolidation de la paix et de l'État de droit. Si la Commission de consolidation de la paix est impliquée dès le début d'une mission de maintien de la paix, elle peut avoir un rôle catalyseur auprès des institutions financières internationales, de la société civile et des spécialistes de l'État de droit et de l'administration publique. Une telle démarche, intégrée et coordonnée, peut amener les autorités locales à percevoir l'ONU comme le seul point de référence externe légitime dans le processus de paix et de démocratisation.

L'Italie est particulièrement sensible à cette démarche. Le modèle de déploiement des agents italiens de maintien de la paix, en particulier les carabinieri, est conçu pour rétablir le contrôle du territoire par le gouvernement du pays et améliorer ainsi les conditions de sécurité. Mais il est aussi accompagné d'une possibilité d'entretenir des rapports avec la population locale et d'intégrer les éléments civils de la mission. Si l'on considère les forces de police comme des agents de sécurité, mais aussi de formation, de protection des infrastructures et de liaison avec les autorités locales, on renforce la confiance dans les Nations Unies. La décision du Gouvernement italien d'envoyer un contingent de carabinieri en Haïti, pays où la paix, la sécurité et le progrès vers une réelle démocratie ont été

durement remis en cause par le séisme de janvier dernier, confirme l'engagement de l'Italie, avec pour objectif ultime de renforcer le rôle des Nations Unies.

Le second point concerne les organisations régionales, qui cherchent à garantir la paix et encourager les processus démocratiques. L'Union européenne (UE) en est un bon exemple. Au cours des 20 dernières années, elle a entrepris d'attirer et de stabiliser les régimes totalitaires oubliés à la suite de l'éclatement de l'Union soviétique. L'élargissement de l'UE dans les années 1990 a conduit les gouvernements d'Europe centrale et orientale à adopter une série de réformes politiques, économiques et sociales qui, en fait, ont déclenché un cercle vertueux de démocratisation. Tout comme la naissance de la Communauté européenne dans les années 1950 a apporté la paix en Europe occidentale au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, l'élargissement de l'UE vers l'Est a apporté la paix, la stabilité et la sécurité à la fin de la guerre froide. Ce n'est pas vraiment un hasard si les seuls conflits qu'ait connus l'Europe dans les années 1990 ont eu lieu dans les Balkans, et la perspective d'accéder aux institutions de Bruxelles est aujourd'hui la meilleure garantie d'un avenir pacifique et démocratique. Quel meilleur exemple de cette 'arène démocratique' que les réunions hebdomadaires des 27 États membres de l'Union à Bruxelles ? Quelle autre organisation internationale s'est déjà vu confier un niveau aussi important de souveraineté nationale de la part de ses membres ?

On peut faire valoir que les processus décisionnels européens sont trop lents, voire inefficaces, malgré le traité de Lisbonne. Mais si nous mesurons le succès de l'Europe à l'aune utilisée dans cette table ronde, à savoir la paix, la sécurité et la démocratie, sommes-nous si certains que ces critiques soient justifiées ? Pourquoi ne pas plutôt envisager d'appliquer cette dé-

marche, avec cohérence et engagement, à d'autres embryons d'intégration régionale, tels que l'Union africaine ? L'Afrique se caractérise par des décennies de conflits qui se sont propagés de pays en pays, traversant les frontières artificielles tracées par les puissances coloniales sans égard pour les ethnies, les religions, les caractéristiques géographiques et les ressources naturelles. Dans ce cadre, chaque grande puissance adopte une politique africaine en nouant des relations bilatérales avec les pays les plus proches d'elle. Cela fait obstacle à toute perspective de développement futur pour les pays africains, qui ne pourront jamais acquérir par eux-mêmes la force et l'échelle nécessaires pour construire des structures capables de concurrencer le reste du monde.

L'Union africaine est née d'une volonté de bâtir l'unité politique et économique du continent. Elle doit être encouragée ! L'aide économique et l'aide humanitaire sont indispensables, mais elles ne suffisent pas. Pour apporter la paix, la sécurité et la démocratie dans les divers pays du continent africain, une intégration politique plus importante est nécessaire. Dans ce cadre, les Nations Unies jouent un rôle crucial. La Charte de l'Organisation prévoit une coopération avec des organismes régionaux. Nous devons faire preuve d'une détermination accrue dans l'établissement de mécanismes financiers fiables et durables qui ne soient pas exclusivement soumis au bon

vouloir des bailleurs de fonds. Les recommandations du Groupe d'experts ONU-Union africaine sur le maintien de la paix vont dans ce sens. Nous avons besoin d'une hauteur de vue politique et de courage pour les traduire en politiques. Les initiatives telles que la table ronde d'aujourd'hui peuvent faire avancer le processus.

Une plus grande intégration de la présence de l'ONU dès le lendemain d'un conflit et de partenariats plus structurés entre l'ONU et les organisations régionales ne sont que deux exemples de la manière dont l'ONU peut renforcer son rôle dans le maintien de la paix et de la sécurité, et dans la consolidation des processus démocratiques. La responsabilité ultime d'une efficacité accrue de l'ONU dépend cependant de ses membres et de leur volonté d'investir dans l'avenir de l'Organisation. Malgré sa vocation universelle, l'ONU souffre d'un manque de représentation et de démocratie dans certains de ses principaux organes, par exemple le Conseil de sécurité. L'Italie estime qu'une réforme qui lui permettrait d'être plus transparent, plus représentatif et plus comptable devant l'ensemble de ses membres donnerait un nouvel élan à son rôle et à sa mission dans le monde.

Je vous remercie de votre attention et vous souhaite une discussion fructueuse■.

Démocratie, paix et sécurité :  
le rôle de l'ONU

## **ANNEXE 4. Déclaration de M. B. Lynn Pascoe, Secrétaire général adjoint aux affaires politiques (ONU)**

Je suis enchanté d'inaugurer la *Table ronde internationale sur la démocratie, la paix et la sécurité : le rôle des Nations Unies*. Alors que je préparais cet événement, j'ai été frappé de voir que les tout premiers mots de la Charte des Nations Unies, 'Nous, les peuples', posent les fondements du rôle de l'Organisation dans la promotion et la consolidation de la démocratie dans le monde.

La démocratie est devenue un élément essentiel des efforts de l'ONU visant à maintenir la paix et la sécurité internationales, à promouvoir le progrès social et de meilleures conditions de vie, et à assurer le respect des droits humains et des libertés fondamentales pour tous.

Je suis ravi de noter que le thème de la table ronde s'attaque au cœur même de la relation difficile entre la construction de la démocratie et les exigences en matière de consolidation de la paix, entre les orientations politiques et l'application concrète sur le terrain.

Étant l'un des premiers intervenants, j'espère que vous ne m'en voudrez pas de jouer l'avocat du diable et de remettre en question le principe même de cette table ronde : la démocratie est-elle réellement ce que les populations sortant d'un conflit souhaitent et demandent ?

L'année dernière, un sondage réalisé dans 24 nations par WorldPublicOpinion.org et parrainé par l'Union interparlementaire (UIP) a montré qu'en moyenne, 90 % des répondants estiment important de vivre dans un pays gouverné de manière démocratique (WorldPublicOpinion.org, 2010). Cependant, l'enquête a également fait état

d'un écart marqué entre la demande mondiale d'une gouvernance démocratique et son offre. Alors que la gouvernance démocratique était importante pour 90 % des personnes interrogées, le nombre de personnes se déclarant complètement libres ne dépasse pas 50 % dans tous les pays sondés, y compris dans les démocraties établies. Cela montre qu'il reste beaucoup à faire en la matière.

Je pense qu'il est important que l'ONU reconnaisse cette forte demande dont la démocratie fait l'objet dans le monde. Cela valorise le travail de l'ONU en matière de promotion de la démocratie. Dans sa déclaration à l'occasion du deuxième anniversaire de la Journée internationale de la démocratie, le Secrétaire général a qualifié cette célébration de 'réaffirmation par la communauté internationale de sa volonté de construire des sociétés participatives et ouvertes'.

Mais l'ironie veut que, malgré ce soutien populaire massif en faveur de la démocratie et du pluralisme, nous sommes toujours confrontés, pratiquement partout, au problème de l'intolérance politique, tant dans les pays en développement que dans les pays développés. Celle-ci se manifeste lorsque les dirigeants politiques refusent d'accorder une place à leurs opposants, lorsque les partis politiques ne tolèrent pas la dissidence de leurs membres et, plus généralement, lorsque toute opinion différente est rejetée.

Comment cela se traduit-il dans notre travail dans les sociétés qui sortent d'un conflit ? La démocratie est-elle vraiment la solution dans une société qui sort profondément divisée d'un conflit ? D'après les travaux de recherche de Mansfield et Snyder sur la démocratisation et la guerre (Mansfield et Snyder, 1995), les statistiques des deux derniers siècles montrent que dans la phase de transition vers la démocratie, les pays deviennent plus agressifs et plus belligérants, et non moins, et qu'ils font la

guerre à des États démocratiques. En fait, les anciens États autoritaires où la participation démocratique est en hausse sont plus susceptibles de faire la guerre que les démocraties stables ou les autocraties. Cela remet donc en question le postulat même selon lequel 'les démocraties ne se font jamais la guerre'.

Il est probablement vrai qu'un monde dans lequel les démocraties stables et parvenues à maturité seraient plus nombreuses serait plus sûr. Mais on ne devient pas une démocratie mûre du jour au lendemain. Les pays traversent en général une transition chaotique où la politique de masse se mêle de manière instable à la politique autoritaire des élites.

Ayant visité de nombreux pays qui venaient de sortir d'un conflit, dans lesquels je suis retourné à des stades ultérieurs de leur relèvement et de leur transition, je demeure convaincu que l'une des meilleures mesures de prévention à long terme consiste à aider à construire des institutions efficaces et comptables ainsi que des sociétés inclusives et tolérantes.

Par conséquent, si nous, les Nations Unies, souhaitons être à la hauteur de la demande mondiale de démocratie, comment faire pour que notre aide atteigne son but ?

L'ONU préconise depuis longtemps une conception de la démocratie qui englobe les questions de procédure et de fond, les institutions formelles et les processus informels, les majorités et les minorités, les hommes et les femmes, les pouvoirs publics et la société civile, la politique et l'économie, et les niveaux national et local.

Depuis une vingtaine d'années, l'une des principales préoccupations de l'ONU est d'apporter la paix et la stabilité dans les pays qui relèvent d'un conflit. Comme la plupart d'entre vous le savent, ces pays sont souvent caractérisés par une approche de la politique compétitive selon laquelle 'le gagnant rafle la mise'. En outre, c'est souvent un mélange de

différents structurels tels l'extrême pauvreté, l'exclusion sociale et économique ou la lutte pour les ressources qui est la cause sous-jacente de la violence. Promouvoir la tolérance politique et une bonne gouvernance dans ces situations est une tâche extrêmement ardue et je pense que nous n'avons pas suffisamment réfléchi à la meilleure façon de nous y prendre.

Je sais que le Népal fait l'objet de l'une des études de cas à votre programme. Notre mission de paix dans ce pays constitue à l'heure actuelle l'un des meilleurs exemples de lutte contre l'exclusion sociale et politique des femmes et des minorités, cause fondamentale de conflit. Le soutien de l'ONU à l'élection de l'Assemblée constituante, l'année dernière, a surtout consisté à veiller à ce que cette assemblée soit représentative de la diversité ethnique et religieuse du Népal.

L'engagement de l'ONU en faveur de la promotion de la bonne gouvernance se reflète dans les mandats de nombre de ses missions de rétablissement et de maintien de la paix, étant donné qu'il existe un lien indissociable entre la démocratie et l'obtention d'une paix et d'une sécurité durables. Le mandat des missions au Burundi, en Haïti et en République démocratique du Congo, par exemple, vise essentiellement à consolider les institutions et les processus démocratiques et soutenir une bonne gouvernance. En outre, certains mandats encouragent explicitement le dialogue national ouvert comme élément essentiel du succès des processus de réconciliation, par exemple ceux des missions au Soudan et au Timor-Leste.

De nombreuses entités de l'ONU participent à un ou plusieurs volets de l'aide à la démocratie. Il est donc essentiel de veiller à une meilleure cohérence des initiatives des Nations Unies dans ce domaine, notamment dans les échanges avec les parties prenantes, les partenaires et l'ensemble de la commu-

Démocratie, paix et sécurité :  
le rôle de l'ONU

nauté internationale.

Pour une meilleure cohérence, il faut veiller à ce que l'assistance à la démocratie soit intégrée de manière plus efficace aux trois principaux piliers de l'action de l'ONU, à savoir la paix et la sécurité, le développement et les droits de l'homme.

Naturellement, cette tâche n'incombe pas uniquement à l'ONU, mais aussi aux acteurs nationaux dans chaque pays. Les acteurs politiques du monde entier et de chaque société doivent s'efforcer de résoudre les différends de manière pacifique, en prenant en considération l'intérêt collectif au-delà des intérêts privés. Dans les sociétés en conflit ou déchirées par la guerre, cette tâche est particulièrement redoutable. Or, c'est seulement par une plus grande tolérance et une plus grande intégration politique, et par une action internationale bien coordonnée et adaptée que ces sociétés pourront se relever et se développer.

Je reprends à présent mon rôle d'« avocat du diable » : tout en restant dynamique et novatrice, l'aide de l'ONU à la démocratie ne doit pas avoir de conséquences néfastes. Par exemple, nous avons observé que des élections mal programmées, en particulier celles qui sont organisées dans des sociétés fragiles, prématurément, avec le soutien de la communauté internationale, ont parfois consolidé le pouvoir entre les mains de groupes non démocratiques, nationalistes ou extrémistes, et radicalisé le discours politique.

Pis encore, l'accès de violences qui a suivi les élections au Kenya en décembre 2007 a montré qu'un scrutin pouvait provoquer d'importantes pertes de vies humaines et, dans des situations extrêmes, des atrocités de masse, voire un génocide.

Le Département des affaires politiques envisage actuellement d'élaborer des outils et des mécanismes visant à minimiser les risques de violence en période électorale. Un processus électoral mal géré n'entraîne pas

nécessairement la remise en cause des résultats, ni même des violences. Cependant, ce qui est vrai, c'est qu'un processus efficace et crédible peut atténuer les risques de voir une élection – quel qu'en soit le résultat – allumer des tensions politiques latentes causées par des différends profondément ancrés.

Notre analyse montre que pour prévenir des violences graves liées à une élection, il faut notamment résoudre avant le scrutin, ne serait-ce que de manière limitée, les différends sous-jacents, soit en corrigeant le système, soit en améliorant le processus électoral lui-même. Lorsque l'ONU établit une mission tout de suite après un conflit, des choix difficiles doivent être faits pour choisir le système adéquat et le bon calendrier.

Que les choses soient claires : les élections ne font pas nécessairement une démocratie. Selon moi, la communauté internationale insiste parfois trop sur les élections et pas assez sur la qualité de la gouvernance. Comme l'ONU est appelée à soutenir chaque année des dizaines de processus électoraux dans le monde entier, nous devons veiller à ce que ce soutien s'accompagne d'un appui à la bonne gouvernance et au respect des libertés fondamentales.

C'est pourquoi je trouve le thème de la table ronde on ne peut plus opportun. Si, à la fin de vos débats, vous aurez réussi à présenter des recommandations sur la manière de mieux mettre en pratique les décisions de politique générale sur le terrain, vous aurez fait un grand pas.

Je terminerai en vous souhaitant des débats animés et fructueux. J'attends avec impatience de connaître les résultats de vos délibérations. ■

## **ANNEXE 5. Déclaration de M. Olav Kjørven, Sous-Secrétaire général et Directeur du Bureau des politiques de développement (BPD) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)**

Au XXI<sup>e</sup> siècle, nous continuons d'être aux prises avec le triple défi de l'instauration ou du rétablissement des démocraties, de leur préservation et de l'amélioration de leur qualité. Comme l'a justement souligné la *Note d'orientation du Secrétaire général sur la démocratie* (Secrétaire général de l'ONU, 2009c), les principaux problèmes auxquels l'ONU devra faire face dans ce domaine sont les suivants : Comment promouvoir de manière plus efficace les principes, institutions et pratiques démocratiques universellement reconnus ? Comment répondre, de manière cohérente et prévisible, aux atteintes à la démocratie du fait de coups d'État ou d'autres transferts inconstitutionnels du pouvoir ? Comment répondre à l'érosion lente et progressive de la qualité de la démocratie et à l'affaiblissement des libertés, des pratiques et des institutions démocratiques dans les situations de conflit et d'après-conflit, et même comment aider à prévenir ces phénomènes ? Il va sans dire que tout cela a également un impact considérable sur l'agenda de la paix et de la sécurité de l'ONU, et que réciproquement, l'agenda de la paix et de la sécurité aura un impact sur les situations d'après-conflit.

Pourtant, la démocratie est un système social et politique dynamique dont l'idéal de fonctionnement n'est jamais pleinement 'atteint'. De fait, assurer une bonne gouvernance est souvent la plus grande difficulté du processus de relèvement et de consolidation de la paix après un conflit. Au Soudan, les routes impraticables, les réseaux de communication médiocres et les ponts détruits

limitent le dialogue intragouvernemental. Au Libéria, la destruction des bâtiments publics et la disparition du matériel élémentaire de bureau ont empêché le rétablissement des institutions publiques. Au Timor-Leste, l'exode de 7 000 fonctionnaires a laissé un vide dans l'administration publique. Pour citer un collègue du PNUD qui travaille au Darfour, 'la perte de gouvernance est la pire conséquence du conflit... on ne peut rien gérer'.

Parmi les pays affichant les indices de développement humain les plus faibles, plus de la moitié sont en guerre ou sortent d'un conflit (Banque mondiale, 2009). La gouvernance démocratique dans ces régions est à la fois un but impératif et une tâche immense ; elle représente donc le plus grand portefeuille de programmation du PNUD : dans le monde, le PNUD soutient des élections toutes les deux semaines, et souvent dans des situations d'après-conflit. Or, pour nous, une élection n'est que le début du cycle, pas une fin en soi. Par conséquent, pour soutenir des démocraties souvent naissantes, nous travaillons avec les parlements nationaux et provinciaux, avec les assemblées législatives, les institutions de défense des droits de l'homme et les organes de responsabilisation.

L'expansion de la capacité de l'ONU de consolider la paix et de mettre au point des mécanismes interinstitutions de prévention des conflits a permis de réduire les affrontements violents et d'accroître les règlements négociés ces dix dernières années. Mais l'instabilité politique, la violence armée et le sous-développement chronique continuent de prévaloir dans les pays sortant d'un conflit. Pour nombre d'entre eux, la fin de la guerre n'a pas nécessairement été synonyme d'avancées en termes de développement humain.

Les solutions 'acceptables' ne sont pas suffisantes pour traiter les situations précaires après un conflit. Celles-ci appellent de nouvelles manières de coopérer pour veiller à ce que la gouvernance démocratique, la paix et la sécurité durables soient alignées. Aborder des problèmes mondiaux tels que le réchauffement climatique, le terrorisme et les catastrophes naturelles exige une nouvelle

Démocratie, paix et sécurité :  
le rôle de l'ONU

réflexion, un nouveau programme et de nouveaux partenariats. Pour un milliard environ de personnes vivant dans des États qui ont connu ou qui connaissent un conflit ou des catastrophes naturelles, l'inertie n'est pas envisageable (Overseas Development Institute, sans date).

Nous en venons donc à l'importance de cette table ronde, qui réunit des agents de terrain, des praticiens, des experts externes et des représentants du siège de nombreux organismes de l'ONU. C'est une occasion unique de partager des expériences et du savoir. C'est une occasion d'aller au-delà du simple vocabulaire du partenariat pour parler de ce que signifie concrètement l'unité dans l'action. Notre volonté constante de faire du PNUD une organisation du savoir constitue par conséquent un pas dans la bonne direction.

La démocratisation peut conférer aux gouvernements le mandat et la légitimité voulus pour diriger le relèvement, intégrer les voix de l'opposition exclues durant les négociations de paix et offrir aux victimes de la guerre une instance de participation. Elle peut marquer le début du processus de réconciliation nécessaire pour consolider la paix et la sécurité.

Cependant, les enjeux de la démocratisation lors d'élections après un conflit sont importants. L'ONU doit améliorer sa manière de répondre aux violences électorales. Le Burundi, le Cambodge, l'Éthiopie, Haïti, Sri Lanka et le Zimbabwe ne sont que quelques exemples de pays où sévit constamment la violence lors des processus électoraux. Dans les cas les plus graves, par exemple les élections présidentielles angolaises de 1992, la violence électorale a débouché sur une nouvelle guerre civile. On ne devrait pas en arriver là.

Au Ghana, à la demande du Gouvernement, le PNUD a créé des conseils de district, qui sont devenus des conseils de province, qui sont devenus le Conseil national de la paix. La plupart des observateurs internationaux ont attribué à ce conseil l'organisation, réussie et réalisée dans le calme, des élections de 2008. Et nous avons aussi tiré parti de ces enseignements en appliquant rigoureusement une méthode de gouvernance démocratique qui tient compte des conflits.

Cela dit, nos efforts en faveur de la démocra-

tisation ne doivent pas se cantonner aux élections et aux scrutins. En encourageant la participation sans exclusive de tous les membres de la société, notamment des groupes défavorisés et marginalisés, et en contribuant à instaurer des institutions efficaces de gouvernance et le respect des droits de l'homme, il est possible d'atténuer les conflits, de promouvoir la paix et, au bout du compte, d'assurer le développement humain.

Dans son livre *Wars, Guns and Votes: Democracy in Dangerous Places* (Collier, 2009), Paul Collier fait valoir que le grand bouleversement politique récent, c'est la propagation de la démocratie au milliard de personnes les plus défavorisées (le 'milliard du bas de l'échelle') vivant dans les pays les plus pauvres du monde. Il fait valoir que nous n'obtiendrons pas la démocratie si nous estimons que les élections à elles seules permettent de créer des institutions ; le 'milliard du bas de l'échelle' doit pouvoir demander des comptes à ses dirigeants. Si on n'instaure pas de limites aux pouvoirs du gagnant, ou de règles de conduite pour le transfert de pouvoir, le 'milliard du bas de l'échelle' ne sera pas en mesure de capter réellement le potentiel de la démocratie comme une force du bien. Ces institutions seront chargées de fournir d'autres biens publics et de conférer des droits socioéconomiques au 'milliard du bas de l'échelle'.

Le problème n'est pas seulement de reconstruire, mais aussi de transformer – pas simplement rebâtir, mais aussi autonomiser les victimes de la guerre. Au moyen de processus de démocratisation plus larges, nous pouvons définir les rôles fondamentaux de la société civile. Les femmes et les jeunes, par exemple, souvent marginalisés par la violence, peuvent contribuer à la consolidation de la paix.

À Aceh, le PNUD a appris que la consolidation de la paix 'n'est qu'une question de gouvernance' : si les différends liés à l'autodétermination, la participation et la légitimité de l'État peuvent être résolus, les conflits seront bien moins nombreux. L'un des rôles principaux du PNUD, outre le développement et la mise en œuvre des programmes, consiste à faciliter la communication entre l'État et les citoyens et à initier et coordonner des rassemblements ou réu-

nions impliquant un grand nombre de parties prenantes issues de la population, des gouvernements, des bailleurs de fonds, des organisations non gouvernementales, etc.

S'il faut également se concentrer sur la démocratisation nationale des États faibles, il ne faut pas oublier la démocratie à l'échelon local. Le PNUD l'a fait de manière constructive au Libéria, en travaillant avec les équipes intégrées de l'ONU dans chacun des 15 comtés pour aider à restaurer l'autorité des administrations locales (PNUD, 2008d). Cet appui s'est traduit par la remise en état des infrastructures, le renforcement des capacités et l'engagement auprès des réseaux de la société civile et des chefs traditionnels pour veiller à ce que l'administration locale soit non seulement effective, mais aussi efficace et légitime.

Une fois ces facteurs alignés, la démocratisation peut impulser des améliorations en termes de sécurité et consolider la paix. En Iraq, les élections provinciales de janvier 2009 ont permis de s'assurer que le pire des turbulences liées à la transition était passé. Avec l'adoption d'une nouvelle loi électorale par le Conseil iraquien des représen-

tants en novembre 2009, on peut penser que le Gouvernement nouvellement élu saisira cette occasion d'améliorer la sécurité et le développement. Cela implique également que les institutions démocratiques doivent fonctionner conformément à la loi et que la fourniture de services doit être assurée aux niveaux tant national, provincial que local.

Cette table ronde doit être axée sur l'action et attirer notre attention durant les deux prochains jours sur ce que nous pouvons améliorer dans nos actions communes. Nous devons dépasser le stade de la réflexion approfondie, des rapports et des documents d'orientation pour nous interroger afin de voir comment l'ONU doit gérer ses priorités contradictoires pour le mieux-être de la population dans les pays fragiles et dans les pays caractérisés par un important déficit démocratique.

Le PNUD vous accompagnera dans la lutte en faveur de la paix et du développement humain. Je vous remercie quant à moi de votre engagement dans cette cause commune.■

Démocratie, paix et sécurité :  
le rôle de l'ONU

## **ANNEXE 6. Déclaration de Mme Izumi Nakamitsu, Directrice de la Division des politiques, de l'évaluation et de la formation, Département des opérations de maintien de la paix (ONU)**

Ayant lu le document de travail et l'ordre du jour annoté de la table ronde, je souhaite seulement vous soumettre quelques questions du point de vue du maintien de la paix. Des questions que nous nous posons sur la base des expériences que nous avons vécues, aujourd'hui même encore, sur le terrain, au Cambodge, au

Timor-Leste, en Afrique de l'Ouest, au Congo, au Soudan, en Haïti, en Afghanistan, etc.

La question de la construction de la démocratie et de son rapport avec la paix et la sécurité n'est certainement pas nouvelle. C'est l'une des questions centrales de diverses réflexions sur les politiques en matière de construction de la paix et de l'État, de gestion des conflits et de sécurité humaine. Les décideurs semblent tous convenir que les valeurs démocratiques sont importantes pour assurer la pérennité de la paix et du développement et que le processus global de construction démocratique doit donc, de ce fait, être soutenu et appuyé. Il est difficile de contredire le principe élémentaire selon lequel un système de gouvernance se doit d'être inclusif, participatif et représentatif, quel que soit le pays et notamment dans les pays en situation d'après-conflit, même si nous sommes d'accord

sur le fait qu'il n'existe pas de modèle unique de 'démocratie'.

Pour autant, du point de vue du maintien de la paix, il subsiste de nombreux dilemmes et tensions non résolus autour de la démocratie, et j'espère qu'ils seront traités durant cette table ronde. Je le dis tout en ayant pleinement conscience que les agents de maintien de la paix ne sont pas toujours des 'constructeurs de la démocratie'. Les opérations de maintien de la paix font souvent partie des premières missions à être déployées après un conflit, normalement pour une durée limitée. Or, la construction de la démocratie est un processus de longue haleine qui ne peut évidemment pas être achevé durant la courte durée de la phase de maintien de la paix. Je pourrais même dire qu'il peut y avoir parfois une contradiction fondamentale entre le maintien de la paix et la construction de la démocratie. Les missions de maintien de la paix sont normalement conçues pour étendre l'autorité de l'État, et non la limiter, ce qui en général est essentiel au processus de démocratisation. Mais à mesure que les mandats de maintien de la paix deviennent réellement multidimensionnels et plus complexes, les stratégies adoptées dans un pays par les missions de maintien de la paix au début d'un processus de construction de la paix et de l'État peuvent déterminer la suite de son développement en matière de démocratie, de paix et de sécurité à long terme. Il nous faut clairement comprendre la dynamique de la construction de la démocratie et son rapport à la paix, et faire mieux dans la conception d'une stratégie dès le départ.

Nous avons tiré des enseignements importants des interventions passées et de ce fait, nous avons fait des progrès dans nos politiques et stratégies. Par exemple, nous ne mettons plus les élections sur le même pied d'égalité que la démocratie, même si elles constituent certainement une étape importante de la construction de la démocratie et de l'État. Nous avons également appris que des élections précoces peuvent, dans certaines conditions, entraver le développement démocratique à long

terme, comme nous l'avons observé au Cambodge et en Bosnie. Si les attentes internationales sont plus élevées que jamais en matière d'instauration rapide d'un gouvernement légitime après un conflit violent, des élections organisées trop tôt peuvent accroître les divisions nationales en confirmant les acteurs radicaux dans leurs structures politiques.

Nous mettons en pratique ces enseignements. Le calendrier des élections au Kosovo ou en Afghanistan a été déterminé avec plus de précaution, en tenant compte du contexte politique global. Étant donné les craintes croissantes au sujet des élections précoces et le désir de minimiser l'administration internationale, des autorités de transition sont de plus en plus souvent mises en place en tant que régime gouvernant, ce qui laisse davantage de temps à la mise au point de conditions plus favorables à la restauration de la vie politique au sortir d'un conflit, notamment pour la formation de partis politiques.

Mais à mesure que les mandats de maintien de la paix deviennent plus ambitieux et commencent à englober l'État de droit et les réformes institutionnelles, notamment dans les secteurs de la police, de la sécurité et de la justice, qui sont au cœur même de la démocratisation politique globale, le travail des agents de maintien de la paix se complique. J'aimerais poser trois séries de questions aux participants de cette table ronde.

Ces nouveaux mandats de maintien de la paix signifient en réalité que nous devons transformer les systèmes d'exercice du pouvoir dans la société. La première série de questions se rapporte donc à la stratégie globale. Comment pouvons-nous obtenir un engagement et une appropriation réels de la part des dirigeants locaux si, en réalité, la réforme proprement dite peut menacer leur base de pouvoir ? Quel type de stratégie de médiation politique pouvons-nous adopter ? Quels dispositifs d'incitation et moyens de pression les acteurs extérieurs peuvent-ils utiliser ? Je pose ces questions car je pense que nous sommes encore trop focalisés sur les aspects techniques de

l'aide à la construction de l'État et de la démocratie, dans une perspective sectorielle fragmentée. La consolidation de la paix dans les situations d'après-conflit est avant tout un processus politique. Même si nous disposions des connaissances techniques idéales sur la manière d'établir une commission électorale indépendante, de réécrire les cadres juridiques, de contrôler, former et suivre les forces de sécurité ou de renforcer les mécanismes de surveillance civile, le processus a peu de chances de réussir en l'absence d'une stratégie politique claire. Partageons-nous aujourd'hui, en tant que communauté internationale, une vision et une stratégie communes pour des pays comme l'Afghanistan ou le Congo ?

Ma deuxième série de questions consiste à savoir si nous disposons de la bonne base de connaissances, d'expertises et d'expériences pour concourir à la construction de la paix et de l'État. Nous admettons tous que la démocratie peut prendre différentes formes et qu'il n'existe pas de modèle unique de démocratie. Toutefois, les démarches adoptées jusqu'à présent dans les opérations de l'ONU sont normalement basées sur des formes modernes d'élections et de construction démocratique – qui sont facteurs de grandes divisions et qui ne sont par conséquent pas toujours propices à la coopération politique – ou sur des exercices de réforme régis par l'offre et fondés sur les propres expériences institutionnelles des bailleurs de fonds, au lieu d'être régis par les réalités politiques, économiques et sociales propres au pays sortant d'un conflit. Disposons-nous des bonnes connaissances, expertises et perspectives de construction de la paix et de la démocratie pour aider les États qui ont peu ou pas assez de contrôle sur leur territoire ? Sommes-nous suffisamment informés sur les institutions traditionnelles ou coutumières et sur les fonctions qu'elles exercent dans les régions où nous sommes déployés en tant que premiers agents de la paix ? Je suis convaincu que nous, l'ONU, ou la communauté des bailleurs de fonds d'ailleurs, ne faisons pas suffisamment d'efforts pour soutenir, mo-

biliser et utiliser l'expertise de ce que l'on nomme le monde du Sud en ce qui concerne la construction de l'État et de la paix. Les connaissances et expériences politiques réellement utiles pour la construction de la paix et de la démocratie en situation d'après-conflit se trouvent dans les pays qui ont traversé des processus complexes de réforme démocratique et de construction de l'État. Je suis favorable à la démarche adoptée dans cet atelier, qui consiste à axer nos travaux sur différentes régions et études de cas, et j'espère que nous parviendrons à mieux exploiter la base de connaissances la plus pertinente pour les situations dans lesquelles nous intervenons.

Ma troisième série de questions porte sur le calendrier de la construction de la paix et des États, sur le niveau des attentes et des ambitions, sur l'enchaînement des étapes et leur échelonnement et sur l'utilisation plus rationnelle des instruments externes, notamment des mécanismes de financement. Nous avons fait du chemin pour reconnaître que la construction de la paix, de l'État et de la démocratie après un conflit est un processus de longue haleine. Je pense que l'ONU possède un avantage comparatif sur les autres organisations multilatérales ou les bailleurs de fonds bilatéraux dans ce processus à long terme, car il s'agit d'un système dont les instruments d'intervention diffèrent en fonction de l'évolution de la situation, depuis la consolidation de la paix et la médiation pour le maintien de la paix jusqu'à la coopération au développement. Mais lorsque j'observe les échéances auxquelles les opérations de construction de la paix et de l'État doivent montrer leurs résultats, je me demande si nos attentes et prévisions sont réalistes. J'aime beaucoup regarder les documentaires historiques japonais à la télévision, et cela me rappelle souvent qu'il a fallu 22 ans au Japon pour adopter sa première constitution moderne après la restauration Meiji et la guerre civile, et qu'elle n'était même pas complètement démocratique. Lorsque nous entreprenons un tel processus et que nous bénéficions d'un appui extérieur, nous devons définir

Démocratie, paix et sécurité :  
le rôle de l'ONU

les priorités et échelonner le soutien afin de pouvoir concentrer les ressources et les efforts politiques sur les questions prioritaires à chaque phase. Concrètement, cela signifie que nous, les agents de maintien de la paix, allons commencer à nous attaquer aux priorités les plus urgentes liées à la construction globale de la démocratie dans la première phase après un conflit et passer ensuite le relais aux acteurs extérieurs ou au gouvernement du pays. Mais comment définir ces priorités ? Avons-nous à notre disposition les bons instruments financiers, à terme, pour que soit réellement réalisé ce que nous entreprenons ? Outre le fait que certains domaines de réforme institutionnelle sont sous-financés, les intérêts politiques des bailleurs de fonds et, partant, leur financement, tendent à ne pas être assurés à long terme après l'évaluation du financement du maintien de la paix, alors que nous savons tous qu'il s'agit d'un processus à long terme. Si vous avez 10 millions de dollars à accorder à un pays, ne vaut-il pas mieux déboursier 1 million par an pendant dix ans au lieu de dix millions la première année, au moment où cela contribuera à rehausser votre image politique ?

Il s'agit là de questions qu'il serait utile de se poser.

J'ai insisté sur la nature politique de la construction de la paix et de l'État. Mais pour conclure, je vais me contredire en disant que le développement politique ou la construction de la démocratie ne sont pas des solutions miracle. Les rapports avec le développement socioéconomique, les droits de l'homme et la justice ne doivent pas non plus être ignorés. En fait, nous avons appris dans les nombreuses régions où nous sommes déployés – Timor-Leste, Libéria, RDC, Haïti – que les questions ayant trait au développement politique, aux réformes administratives, au développement socioéconomique et aux droits de l'homme sont toutes liées entre elles et que nous devons aborder ces enjeux d'un même front. Un revers dans un seul de ces domaines a inévitablement des incidences dans les autres. J'espère que des enseignements et des recommandations utiles émergeront de discussions comme celle-ci, afin que collectivement, nous puissions améliorer nos approches de cette entreprise majeure en faveur de la paix, de la stabilité et du développement de la démocratie. ■

## **ANNEXE 7. Déclaration de M. Massimo Tommasoli, Observateur permanent d'International IDEA auprès de l'Organisation des Nations Unies**

Le débat international actuel portant sur les rapports entre la démocratie et la consolidation de la paix est influencé par un vaste éventail de méthodes provenant de diverses communautés de décideurs et de praticiens qui visent des objectifs différents, mais néanmoins liés entre eux, pour la construction de la paix, de la démocratie et de l'État.

Durant la décennie agitée des années 1990,

de nouveaux agendas politiques ont été élaborés en matière de conflit et de construction de la démocratie. Il est désormais largement admis que la démocratie est le meilleur outil de gestion pacifique des conflits sociaux et politiques, et qu'elle pose donc les fondements les plus solides pour le développement politique et économique. Pourtant, dans la mesure où la démocratisation suppose de profonds changements dans la répartition des pouvoirs et dans les relations entre les citoyens et l'État, la démocratie crée souvent de la violence avant d'être capable de gérer les conflits. Pour les sociétés sortant d'un conflit, la priorité accordée aux impératifs immédiats – reconstruction des institutions publiques et consolidation des systèmes de sécurité et des systèmes financiers – peut mettre en péril la mise au point nécessaire des pratiques démoc-

ratiques pour la stabilité à long terme.

Ces 20 dernières années, on a observé une différence fondamentale par rapport aux précédentes stratégies de transition après une crise, en raison de l'intégration de certains éléments de construction de la démocratie au sein de la consolidation de la paix. De ce fait, il est maintenant universellement admis que les transitions qui suivent une crise doivent englober une stratégie de construction, ou de reconstruction, des processus démocratiques (principalement au moyen d'élections), ainsi que des institutions démocratiques (parlement, équilibre des pouvoirs, administrations locales, etc.) et un espace public démocratique (en général en renforçant les organisations de la société civile et les médias).

De plus, des évaluations et des recherches pertinentes en matière d'interventions humanitaires internationales ont réuni un ensemble d'orientations politiques sur la prévention des conflits en tant que domaine de travail clé pour les acteurs bilatéraux et multilatéraux (OCDE, 2001 ; Tommasoli, 2003). Parmi les analyses politiques influentes durant cette période, il faut noter les évaluations du rôle des acteurs internationaux dans les crises humanitaires (Eriksson, 1997), les travaux sur les 'situations complexes d'urgence humanitaire' (Macrae et Zwi, 1994 ; Nafziger, Stewart et Vayrinen, 2000) et sur les conséquences économiques et sociales des conflits, leur impact sur le développement et le sous-développement, ainsi que l'examen du rôle des inégalités horizontales dans les conflits violents (Stewart et FitzGerald, 2001 ; Stewart, 2008). Après une première phase durant laquelle priorité a été accordée aux dimensions économiques des guerres civiles (Collier et al., 2003) et au rôle des programmes économiques des acteurs nationaux et internationaux (Berdal et Malone, 2000 ; Ballentine et Sherman, 2003), des études et déclarations de politique générale

plus récentes ont été consacrées aux conflits et aux fragilités quant à la construction de l'État (OCDE, 2007, 2008 et 2009)<sup>2</sup>.

Dans une perspective classique de consolidation de la paix, la démocratie en tant que moyen de règlement des conflits a été remise en question pour de nombreuses raisons, notamment le manque de confiance entre les parties prenantes, l'influence des élites qui peuvent continuer à mobiliser les foules en s'appuyant sur des arguments conflictuels nationalistes, ethniques ou raciaux, et la faiblesse ou la fragmentation de l'État, des partis politiques et de la société civile. Les débats consacrés dans les instances internationales aux politiques de prévention des conflits et de consolidation de la paix – parfois biaisés du fait de la concurrence entre les organismes internationaux dont les mandats se chevauchent – sont souvent passés à côté du rôle fondamental joué par les institutions et les processus démocratiques dans la construction d'une paix durable.

La sous-estimation du potentiel de développement de la démocratie est également liée à la coexistence de priorités contradictoires à court et à long termes en matière de consolidation de la paix. D'un côté, la nécessité à court terme d'inclure les éléments susceptibles de perturber les processus de paix peut compromettre la légitimité des processus et des institutions démocratiques et nuire à la viabilité des processus de paix, qui est très étroitement liée à la capacité de concilier les questions sociales, économiques et politiques. D'un autre côté, dans les situations précaires où il n'y a 'ni guerre ni paix', la concurrence démocratique, qui s'exprime dans les cycles électoraux après un conflit, peut accroître les divisions entre les acteurs politiques, d'autant plus que ceux-ci sont souvent en transformation – d'un groupe armé à des partis politiques. Dans tous les cas, l'existence d'institutions publiques effi-

Démocratie, paix et sécurité :  
le rôle de l'ONU

<sup>2</sup> Voir aussi la discussion (en anglais) relative au Rapport 2011 sur le développement dans le monde de la Banque mondiale, *Overcoming Conflict and Fragility* sur <<http://blogs.worldbank.org/conflict/world-development-report-2011>>, consulté le 26 août 2010.

caces est souvent considérée comme une condition préalable à la fourniture de biens publics essentiels, tels que la sécurité et un espace public, pour en arriver à une situation de paix et de démocratie.

À ce jour, la démocratie dans les sociétés du “milliard du bas de l'échelle” a contribué à accroître la violence politique au lieu de la réduire.’ Cette affirmation de Paul Collier est un exemple récent des préoccupations de la *realpolitik* qui peuvent influencer l’engagement de la communauté internationale et l’efficacité de la construction démocratique après un conflit. L’auteur décrit la voie actuellement suivie par de nombreux pays du ‘milliard du bas de l'échelle’ comme une démocratie fantôme protégée par le caractère sacré de la souveraineté (Collier, 2009, p. 11 de l’anglais). Ces pays sont ‘trop grands pour être des nations, mais trop petits pour être des États’, car ils ‘ne disposent pas de l'échelle nécessaire pour produire des biens publics de manière efficace’ (Collier, 2009, p. 229 de l’anglais). Ces propos de Paul Collier obligent à prendre position pour la fourniture, par la communauté internationale, de biens publics, à savoir la sécurité et la responsabilisation.

Cette démarche peut paraître justifiée dans certains cas extrêmes, mais il est important de souligner que la fourniture internationale de biens publics contredit l’un des principaux enseignements de la dernière décennie en matière de construction de la démocratie, à savoir l’importance du caractère endogène des solutions, au-delà de la rhétorique de l’appropriation nationale.

Une importante question demeure, celle de savoir comment l’ONU et les autres acteurs externes peuvent contribuer à des solutions endogènes. Voici quelques-unes de ces incidences en ce qui concerne l’action de la communauté internationale, en particulier celle de l’ONU :

**1. Renforcer les pratiques démocratiques tout en améliorant l’efficacité des processus électoraux.** Alors qu’une grande attention est généralement accordée, à juste titre, par la communauté internationale aux rapports entre élections et conflit, les efforts de cons-

truction de la démocratie au lendemain d’un conflit ne doivent pas être considérés comme se limitant à la fourniture d’une assistance électorale, ni comme un ‘accessoire’ à ajouter à une date ultérieure non prévue ; ces efforts doivent plutôt être envisagés comme un processus entamé à différents niveaux pendant la phase de relèvement après un conflit (International IDEA, 2006, p. 187 de l’anglais). Il est donc important pour la communauté internationale de renforcer les pratiques démocratiques, par des dispositions institutionnelles formelles et informelles de prise de décisions collective et par divers processus décisionnels délibératifs qui intègrent les valeurs fondamentales de la démocratie – inclusion, création de consensus et responsabilisation – dans les efforts de construction et de maintien de la paix.

**2. Dépasser les paradigmes de transition linéaire.** Le terme ‘transition’ est appliqué tant aux processus de démocratisation qu’à ceux de consolidation de la paix. Ces dernières années, on observe dans ces deux domaines une tendance commune à remettre en question les paradigmes de transition linéaire qui ont beaucoup influencé l’analyse initiale des politiques (Carothers, 2002). Après plus de deux décennies de travaux au carrefour de ces transitions différentes (parfois simultanées), nous savons tous que les situations d’après-conflit sont précaires, qu’il n’existe pas de remèdes politiques simples et rapides, que le contexte a son importance et qu’aucun modèle séquentiel abstrait ne peut être transposé sans tenir compte du contexte.

**3. Examiner les obstacles à l’appui international.** L’action internationale visant à soutenir la démocratie dans les situations conflictuelles connaît de nombreuses difficultés. Les obstacles les plus ‘politiques’ sont associés à des tentatives d’imposer la démocratie à partir de l’étranger (principalement par la conception des élections et des institutions, mais aussi, dans certains cas controversés, par une intervention militaire) ou à des refus d’accepter les résultats des processus démocratiques endogènes. D’autres obstacles, moins politiques, affectent également la crédibilité et

l'efficacité des efforts internationaux de construction de la démocratie, comme les échéances à court terme de l'engagement, le manque de cohérence, la coordination limitée, l'insuffisance des ressources, un contexte et un enchaînement d'étapes inadaptés, ou une combinaison de tous ces facteurs.

**4. Tenir compte des dimensions sexospécifiques de la démocratie et de la consolidation de la paix.** L'une des préoccupations majeures de l'action internationale est le fossé qui sépare les politiques des pratiques, tant pour la construction de la démocratie que pour la consolidation de la paix. Un bon exemple de cet écart est celui qui existe entre les politiques et les pratiques en matière de sexospécificité. Comme indiqué dans la note conceptuelle préparée pour cette table ronde, l'égalité des sexes demeure un problème pour les démocraties stables, et la tâche est encore plus redoutable dans les situations de conflit et d'après-conflit. Dans de telles situations, les principaux problèmes en matière de paix et de sécurité sont liés à la problématique hommes-femmes et nécessitent par conséquent des initiatives qui répondent mieux aux préoccupations des femmes. Cette année marque le dixième anniversaire de l'adoption, par le Conseil de sécurité de l'ONU, de la résolution 1325 (2000) (Conseil de sécurité de l'ONU, 2000) sur l'importance du rôle directif des femmes dans le rétablissement de la paix et la prévention des conflits. C'est avec un vif intérêt que nous attendons d'apprendre comment les expériences des femmes en matière de conflit ont été prises en compte ces dix dernières années et comment elles ont contribué à façonner les agendas de la démocratie, de la paix et de la sécurité.

**5. Exploiter la participation grandissante de l'ONU dans la construction de la démocratie en tant que dimension essentielle de son rôle de consolidation de la paix.** Il est nécessaire d'avoir un débat ouvert et franc au sein de l'ONU sur la manière de faire avancer l'agenda de la démocratie et de la consolidation de la paix dans les situations de conflit. Ce débat doit inclure toutes les personnes, engagées dans les situations

d'après-conflit, qui travaillent sur différentes dimensions de la consolidation de la paix et de la construction de la démocratie. Cela contribuera au processus lancé au sein de l'ONU lors de l'adoption, en septembre 2009, de la Note d'orientation du Secrétaire général sur la démocratie (Secrétaire général de l'ONU, 2009c). Cette note définit le cadre des Nations Unies pour la démocratie, qui se fonde sur un certain nombre de principes et normes universels ; elle met l'accent sur le contenu normatif accepté sur le plan international, en profitant des enseignements tirés de l'expérience et indique les domaines d'appui dans lesquels l'ONU a des atouts comparatifs. La note exprime l'engagement que prend l'Organisation de mener une action judicieuse et cohérente, reposant sur les principes de l'appui à la démocratie.

**6. Apprendre par l'expérience.** Un examen du rôle de l'ONU dans la promotion de la démocratie (Newman et Rich, 2004) basé sur cinq études de cas (dont deux – sur le Timor-Leste et l'Afghanistan – figurent également à l'ordre du jour de cette table ronde) a fait ressortir l'importance de trois facteurs utiles pour la table ronde d'aujourd'hui.

- Le premier facteur est la gestion du temps. L'ONU travaille sous la pression de nombreux calendriers, tout en sachant que l'instauration d'institutions et de processus démocratiques et de la démocratie en tant que système politique, exige de profonds changements générationnels. Pourtant, la définition de stratégies cohérentes de déploiement et de désengagement demeure un élément crucial qui sous-tend les débats actuels en la matière.
- Le deuxième facteur est la réalisation de compromis entre les notions universelles de gouvernance et les réalités de la politique et des institutions politiques locales, entre principe et pragmatisme, entre sécurité et politique, entre renforcement des capacités à long terme et résultats à court terme.
- Le troisième facteur est la maîtrise des

Démocratie, paix et sécurité :  
le rôle de l'ONU

techniques. Malgré une croissance et une consolidation considérables, au sein de l'ONU, du corpus de compétences techniques liées à la construction démocratique, l'expérience montre les limites des démarches techniques s'agissant de construction de la démocratie, surtout lorsque ces démarches ne s'appuient pas sur une analyse du contexte politique et l'importance d'apprendre par l'expérience, en particulier s'agissant des processus de consultation et de délibération.

**7. Surmonter les principaux obstacles à un rôle plus dynamique de l'ONU dans la démocratie et la consolidation de la paix, notamment :**

- *Éviter les approches fragmentées.* Il est nécessaire d'adopter une approche globale et holistique de la construction de la démocratie dans toutes les opérations de l'ONU, par le biais de stratégies intégrées tenant compte des différentes dimensions des problèmes sur lesquels se penchent les divers éléments du système – sécurité, politique, développement, aide humanitaire, problématique hommes-femmes.
- *Renforcer les capacités d'analyse contextuelle.* Il est nécessaire de renforcer les capacités requises pour bien comprendre les contextes locaux et de s'atteler aux éléments complexes de la construction démocratique en allant au-delà des démarches techniques adoptées pour satisfaire les besoins de secteurs et d'acteurs individuels (organes électoraux, assemblées constitutionnelles, législatures, système judiciaire, partis politiques, institutions de la société civile et médias, par exemple).
- *Remédier à l'incohérence entre les efforts, les besoins et les attentes à court et à long termes.* Il est nécessaire d'éviter les solutions rapides, en particulier dans les situations d'après-conflit. Par définition, assurer la paix est urgent, mais construire la démocratie est un processus à long terme. Ce problème a des incidences très pratiques sur le terrain, car l'établissement d'institutions démocratiques devient un élément récur-

rent de la plupart des agendas de consolidation de la paix. On en trouvera de bons exemples dans l'élaboration d'une constitution et l'utilisation de processus électoraux après un conflit, lorsque celles-ci sont partie intégrante d'une approche stratégique de la gestion des conflits.

- *Faire face aux idées préconçues.* La démocratie n'est pas un agenda mené par les pays septentrionaux ou occidentaux. Des démarches multilatérales et non prescriptives sont nécessaires, et elles doivent s'appuyer sur les meilleures pratiques, les enseignements tirés, les expériences comparatives, la coopération Sud-Sud (notamment en travaillant avec les organisations régionales), le renforcement des capacités locales et un dialogue nourri sur les pratiques démocratiques.

**8. Se concentrer sur les processus et non sur les événements.** Une approche de l'aide électorale axée sur les processus est en train de prendre forme au sein de la communauté des agents de la construction de démocraties, et une démarche similaire est également préconisée au sein de la communauté du maintien de la paix pour pallier aux pratiques habituelles axées sur les événements. L'apparition d'une démarche axée sur les processus est particulièrement notable dans le domaine des élections, où les efforts des bailleurs de fonds ont de plus en plus tendance à englober l'ensemble du cycle électoral et non plus le seul scrutin. On comprend mieux aujourd'hui que le renforcement des capacités des organes nationaux de gestion des élections est peut-être plus important que l'observation des élections. On comprend également mieux que la crédibilité des élections dépend des activités qui commencent bien avant le jour du scrutin et se poursuivent une fois le vote achevé – allant du choix du système électoral à l'instauration d'institutions électorales crédibles, en passant par la gestion des conflits électoraux et l'assurance que les résultats sont acceptés, etc.). La République démocratique du Congo (RDC) et l'Afghanistan sont des exemples démoralisants de pays où des investissements

considérables ont été réalisés dans des élections qui n'ont pas, c'est le moins que l'on puisse dire, donné les résultats escomptés pour ce qui est de l'amélioration des droits de l'homme et du progrès de la démocratie.

La démarche fondée sur les processus s'impose non seulement en matière d'assistance électorale mais aussi dans d'autres domaines, en particulier l'élaboration d'une constitution et l'aide aux partis politiques. Pour être respectée et appliquée, une constitution doit faire l'objet d'un consensus populaire – objectif qui n'est réalisable que si les dispositions du texte sont discutées en détail entre les parties prenantes nationales. Certaines constitutions hâtivement imposées à ceux qui devaient les appliquer (même si elles ont été élaborées dans le but honorable de mettre fin à un conflit interne) se sont avérées, à long terme, de piètres instruments de gouvernance démocratique. La Constitution de la Bosnie-Herzégovine, conçue par un groupe isolé puis annexée aux accords de paix de Dayton signés en 1995, en est un bel exemple.

L'élaboration d'une constitution peut constituer un maillon essentiel du débat autour des politiques, car il est difficile de ne

pas tenir compte de la gouvernance constitutionnelle lorsqu'il s'agit de consolider la paix ou de favoriser la démocratisation. Si l'une des conclusions est qu'il n'est plus viable d'aborder séparément la paix et la démocratie, les points de connexion devront alors être rigoureusement recensés, qu'ils soient ou non décrits sous la forme de cadres théoriques, comme l'élaboration d'une constitution ou la conciliation des élites et les accords de partage du pouvoir. Comme dans d'autres domaines, les interconnexions peuvent être faciles à recenser mais compliquées à concrétiser dans les efforts d'intégration, principal thème du sixième point de l'ordre du jour de cette table ronde.

En ce qui concerne International IDEA, nous restons engagés à faire avancer notre partenariat stratégique avec l'ONU, ses entités, ses organismes et ses fonds – ainsi qu'avec d'autres acteurs internationaux – pour clarifier encore les rapports entre démocratie, paix et sécurité, et pour alimenter un espace de dialogue entre les praticiens de tous les organismes qui cherchent à rendre notre action plus efficace. ■

Démocratie, paix et sécurité :  
le rôle de l'ONU

# Références et bibliographie

- Antonini, B. (dir. de publ.), *Security Council Resolutions Under Chapter VII: Design, Implementation and Accountabilities: The Cases of Afghanistan, Côte d'Ivoire, Kosovo and Sierra Leone*. Madrid : Fondation pour les relations internationales et le dialogue extérieur (FRIDE), 2009, disponible sur : <<http://www.fride.org/publication/655/security-council-resolutions-under-chapter-vii>>, consulté le 14 août 2010
- Aucoin, L. « The role of international experts in constitution-making: Myth and reality ». *Georgetown Journal of International Affairs*, vol. 5 No 1, 2004, p. 89-95
- Austin, R. et al. *Democracy, Conflict and Human Security: Further Readings*. Stockholm : International IDEA, 2006, disponible sur : <[http://www.idea.int/publications/dchs/upload/DCHS2\\_Inlay\\_Final.pdf](http://www.idea.int/publications/dchs/upload/DCHS2_Inlay_Final.pdf)>, consulté le 17 août 2010
- Ballentine, K. et Sherman, J. (dirs. de publ.), *The Political Economy of Armed Conflict: Beyond Greed and Grievance*. Boulder (É.-U.) : Lynne Rienner Publishers, 2003
- Banque mondiale. *Global Monitoring Report 2009: A Development Emergency*. Washington (É.-U.) : Banque internationale pour la reconstruction et le développement/ Banque mondiale, 2009, disponible en anglais sur : <[http://siteresources.worldbank.org/INTGLOMONREP2009/Resources/5924349-1239742507025/GMR09\\_book.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTGLOMONREP2009/Resources/5924349-1239742507025/GMR09_book.pdf)>, consulté le 14 août 2010. Les différentes parties de ce rapport sont résumées en français sur : <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/EXTDATRESINFRE/EXTGLOMONFRE/EXTGMR2009FRE/0,,menuPK:5959614~pagePK:64168427~piPK:64168435~theSitePK:5959572,00.html>>, consulté le 4 décembre 2010
- Bastian, S. et Luckham, R. (dirs. de publ.). Can Democracy Be Designed? *The Politics of Institutional Choice in Conflict-Torn Societies*. Londres : Zed Books, 2003
- Benomar, J., « Constitution-making after conflict: lessons for Iraq ». *Journal of Democracy*, vol. 15, No 2, avril 2004, p. 81-95
- Berdal, M. R. et Malone, D. M. (dirs. de publ.). *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*. Boulder (É.-U.) : Lynne Rienner Publishers, 2000
- Boutros-Ghali, B. *Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix*. New York (É.-U.) : ONU, 1992, disponible sur : <[http://www.un.org/french/documents/view\\_doc.asp?symbol=A/47/277](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/47/277)>, consulté le 27 août 2010
- Boutros-Ghali, B. *Agenda pour le développement*. New York (É.-U.) : ONU, 1995, disponible sur : <[http://www.un.org/french/documents/view\\_doc.asp?symbol=A/48/935](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/48/935)>, consulté le 27 août 2010
- Boutros-Ghali, B. *Agenda pour la démocratisation*. New York (É.-U.) : ONU, 1996
- Brahm, E. « Transitional justice, civil society, and the development of the rule of law in post-conflict societies ». *International Journal of Not-for-Profit Law*, vol 1, No 4, 2007, disponible sur : <[http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol1iss4/special\\_2.htm](http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol1iss4/special_2.htm)>, consulté le 14 août 2010
- Brandt, M. *Constitutional Assistance in Post-Conflict Countries: The UN Experience: Cam-*

- bodia, East Timor and Afghanistan*. New York (É.-U.) : ONU, 2005
- Call, C. T. et Cook, S. E. (dirs. de publ.). « Special Issue on Democratization and Peacebuilding ». *Global Governance*, vol. 9, No 2, 2003
- Call, C.T. et Cousens, E. *Ending Wars and Building Peace*. Série de documents de travail intitulée Coping with Crisis. New York (É.-U.) : International Peace Academy, mars 2007, disponible sur : <[http://www.ipinst.org/media/pdf/publications/cwc\\_working\\_paper\\_ending\\_wars\\_ccec.pdf](http://www.ipinst.org/media/pdf/publications/cwc_working_paper_ending_wars_ccec.pdf)>, consulté le 14 août 2010
- Call, C.T., avec le concours de Wyeth, V. *Building States to Build Peace*. Boulder (États-Unis) : Lynne Rienner Publishers, 2008
- Carothers, T. « Democracy assistance: Political vs. developmental? ». *Journal of Democracy*, vol. 13 No 1, 2009, p. 5-18
- Carothers, T. « The end of the transition paradigm ». *Journal of Democracy*, vol. 13, No 1, 2002, p. 5-21
- Collier, P., Elliott, V.L., Hegre, H., Hoeffler, A., Reynal-Querol, M. et Sambanis, N. *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*. Oxford (R.-U.) : Banque mondiale et Oxford University Press, 2003
- Collier, P. *Wars, Guns, and Votes: Democracy in Dangerous Places*. New York (É.-U.) : Harper/HarperCollins Publishers, 2009
- Darby, J. et MacGinty, R. (dirs. de publ.). *Contemporary Peacemaking: Conflict, Violence and Peace Processes*. Houndmills Basingstoke Hampshire (R.-U.) : Palgrave Macmillan, 2003
- De Zeeuw, J. et Kuman, K. (dirs. de publ.). *Promoting Democracy in Postconflict Societies*, Boulder (É.-U.) : Lynne Rienner Publishers, 2006
- Diamond, L. « Elections without democracy: Thinking about hybrid regimes ». *Journal of Democracy*, vol. 13, No 2, 2002, p. 21-35
- El-Kholy, H. et Tschirgi, N. *Re-thinking Approaches to Local Governance in Conflict Affected Countries in the Arab World: An Exploratory Study*. Document de travail No 1, Le Caire : Centre régional du Caire, Bureau régional pour les États arabes, PNUD, juin 2010
- Eriksson, J. (dir. de publ.). *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience. Synthesis Report*. Copenhague (Danemark) : Danida, 1997
- Ghai, Y. et Galli, G. « Constitution-Building Processes and Democratization ». In R. Austin *et al.*, *Democracy, Conflict and Human Security: Further Readings*. Stockholm (Suède) : International IDEA, 2006, p. 232-49
- Goetz, A.-M. « Gender and accountability ». in A. Dobrowolsky et V. Hart (dirs. de publ.). *Women Making Constitutions: New Politics and Comparative Perspectives*, Houndmills Basingstoke Hampshire (Royaume-Uni) : Palgrave Macmillan, 2003, p. 52-67
- Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'ONU. *Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'ONU (Rapport Brahimi), août 2000*, disponible sur : <<http://>

- [www.un.org/fr/peacekeeping/sites/peace\\_operations/](http://www.un.org/fr/peacekeeping/sites/peace_operations/)], consulté le 27 août 2010
- Groupe des Nations Unies pour le développement (sans date). *Haïti – Cadre de coopération intérimaire*, disponible sur : <<http://haiticci.undg.org/index.cfm?Module=ActiveWeb&Page=WebPage&s=introduction&NewLanguageID=fr>>, consulté le 14 août 2010
- Groupe des Nations Unies pour le développement (2008a), *Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement PNUAD 2009-2013*, pour le Timor-Leste, 18 décembre 2008, disponible en anglais sur : <<http://www.undg.org/docs/9966/00-Undaf-draff-December-181208.pdf>>, consulté le 14 août 2010
- Groupe des Nations Unies pour le développement (2008b), *Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement PNUAD 2009-2011* pour Haïti, 25 novembre 2008, disponible sur : <[http://www.undg.org/docs/9641/UNDAF\\_HAITI\\_final.doc](http://www.undg.org/docs/9641/UNDAF_HAITI_final.doc)>, consulté le 27 août 2010
- Harris, P. et Reilly, B. (dirs. de publ.). *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators*. Stockholm (Suède) : International IDEA, 1998, disponible sur : <[http://www.idea.int/publications/democracy\\_and\\_deep\\_rooted\\_conflict/upload/drc\\_full\\_en.pdf](http://www.idea.int/publications/democracy_and_deep_rooted_conflict/upload/drc_full_en.pdf)>, consulté le 27 août 2010
- Hart, V. « Constitution-making and the transformation of conflict ». *Peace and Change*. Vol. 26 No 2, 2001, p. 153-76
- Hart, V. *Democratic Constitution Making*, Washington (États-Unis) : United States Institute of Peace, juillet 2003, disponible sur : <<http://www.usip.org/files/resources/sr107.pdf>>, consulté le 27 août 2010
- Hartzell, C. et Hoddie, M. « Institutionalizing peace: power sharing and post-civil war conflict management ». *American Journal of Political Science*, vol. 47. No 2, 2003, p. 318-32
- Haut Commissariat aux droits de l'homme. « Pacte international relatif aux droits civils et politiques ». Résolution 2200 A (XXI) de l'Assemblée générale des Nations Unies, 16 décembre 1966, disponible sur : <<http://www2.ohchr.org/french/law/ccpr.htm>>, consulté le 14 août 2010
- Hyden, G. et Venter, D. (dirs. de publ.). *Constitution-Making and Democratisation in Africa*, Pretoria (Afrique du Sud) : Africa Institute of South Africa, 2001
- International Association for Humanitarian Policy and Conflict Research. *Site Internet de l'initiative Peacebuilding*, en anglais : <<http://www.peacebuildinginitiative.org/>>, consulté le 14 août 2010
- International IDEA. *Handbook on Democracy, Conflict and Human Security: Pursuing Peace in the 21st Century*, Stockholm (Suède) : International IDEA, 2006, disponible sur : <[http://www.idea.int/publications/dchs/upload/Idea\\_HumanR\\_Low.pdf](http://www.idea.int/publications/dchs/upload/Idea_HumanR_Low.pdf)>, consulté le 17 août 2010
- Irving, H. *Gender and the Constitution: Equity and Agency in Comparative Constitutional Design*. Cambridge (R.-U.) : Oxford University Press, 2008
- King, O. et De Zeeuw, J. *Political Party Development in Conflict-Prone Societies*. La Haye (Pays-Bas) : Institut des relations internationales, 2006
- Kumar, K. « Reflections on international political-party assistance ». *Democratization*,

- vol, 12, No 4, 2005, p. 505-27
- Lindberg, S. I. « Opposition parties and democratisation in Sub-Saharan Africa ». *Journal of Contemporary African Studies*, vol. 24 No 1, 2006, p. 123-38
- Lyons, T. *Demilitarizing Politics: Elections on the Uncertain Road to Peace*. Boulder (É.-U.) : Lynne Rienner Publishers, 2005
- Macrae, J. et Zwi, A. « Famine, complex emergencies and international policy in Africa: an overview ». In J. Macrae et A. Zwi (dirs. de publ.). *War & Hunger: Rethinking International Responses to Complex Emergencies*, Londres (R.-U.) : Zed Books, 1994, p. 6-36
- Mansfield, E. D. et Snyder, J. « Democratization and war ». *Foreign Affairs*, vol. 74 No 3, 1995, p. 79-97
- Mansfield, E. D. et Snyder, J. « Democratic transitions, institutional strength and war ». *International Organizations*, vol. 56 No 2, 2002, p. 297-337
- Ministère haïtien de la planification et de la coopération externe. *Stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté*. Port-au-Prince (Haïti) : Imprimerie Deschamps, novembre, 2007, disponible sur : <<http://www.mpce.gouv.ht/dsncrpfinal.pdf>>, consulté le 16 août 2010
- Nafziger, E. W., Stewart, F. et Vayrynen, R. (dirs. de publ.). *War, Hunger, and Displacement: The Origins of Humanitarian Emergencies*. Volume 1. The Origins of Humanitarian Emergencies: War and Displacement in Developing Countries ; Volume 2. Weak States and Vulnerable Economies: Humanitarian Emergencies in Developing Countries, Oxford (R.-U.) : Queen Elizabeth House Series in Development Studies, UN University/Wider Studies in Development Economics, 2000
- Nations Unies, Conseil de sécurité. « Résolution 1325 (2000) sur les femmes et la paix et la sécurité », S/RES/1325 (2000), 31 octobre 2000, disponible sur : <[http://www.un.org/french/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1325\(2000\)](http://www.un.org/french/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1325(2000))>, consulté le 27 août 2010
- Nations Unies, Conseil de sécurité. « Résolution 1542 (2004) sur la création de la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH) », S/RES/1542 (2004), 30 avril 2004, disponible sur : <[http://daccessods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=S/RES/1542\(2004\)&Lang=F](http://daccessods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=S/RES/1542(2004)&Lang=F)>, consulté le 27 août 2010
- Nations Unies, Conseil de sécurité. « Résolution 1889 (2009) sur le renouvellement du mandat de la Force des Nations Unies chargée d'observer le désengagement » . 15 décembre 2009, disponible sur : <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/653/35/PDF/N0965335.pdf?OpenElement>>, consulté le 27 août 2010
- Nations Unies. « Déclaration universelle des droits de l'homme ». 10 décembre 1948, disponible sur : <<http://www.un.org/fr/documents/udhr/index.shtml>>, consulté le 16 août 2010
- Nations Unies. Département de l'information économique et sociale et de l'analyse des

politiques. *An Inventory of Post-Conflict Peacebuilding Activities*. New York (E.-U.) : ONU, 1996, disponible sur : <[http://www.un.org/esa/peacebuilding/Library/st\\_esa\\_246.pdf](http://www.un.org/esa/peacebuilding/Library/st_esa_246.pdf)>, consulté le 14 août 2010

Nations Unies. Département des opérations de maintien de la paix et Division de l'appui à la Mission. *Un partenariat renouvelé : définir un nouvel horizon pour les opérations de maintien de la paix des Nations Unies*. New York (É.-U.) : ONU, juillet 2009, disponible sur : <[http://unclef.com/fr/peacekeeping/documents/nh\\_fr\\_rev\\_temp.pdf](http://unclef.com/fr/peacekeeping/documents/nh_fr_rev_temp.pdf)>, consulté le 15 août 2010

Nations Unies, Secrétaire général. « Note d'orientation sur les relations entre les représentants du Secrétaire général, les coordonnateurs résidents et les coordonnateurs des opérations humanitaires », 11 décembre 2000, disponible en anglais sur : [http://www.internal-displacement.org/8025708F004CFA06/\(httpKeyDocuments-ByCategory\)/B8E1847EBAD1D7BCC12572220039D617/\\$file/Guidance%20Note%20RSG%20and%20HC-RC.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CFA06/(httpKeyDocuments-ByCategory)/B8E1847EBAD1D7BCC12572220039D617/$file/Guidance%20Note%20RSG%20and%20HC-RC.pdf), consulté le 17 août 2010

Nations Unies, Secrétaire général, 2006a. « Note d'orientation sur les missions intégrées ». 17 janvier 2006, disponible en anglais sur : <http://www.undg.org/docs/9899/Note-of-Guidance-on-Integrated-Missions-2006.pdf>, consulté le 15 août 2010

Nations Unies, Secrétaire général, 2006b. Processus de planification des missions intégrées : lignes directrices approuvées par le Secrétaire général le 13 juin 2006. Juin 2006, disponible en anglais sur : <[http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/FN/Multidimensional%20and%20Integrated/06\\_DPKO\\_IMPP\\_final\\_.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/FN/Multidimensional%20and%20Integrated/06_DPKO_IMPP_final_.pdf)>, consulté le 13 août 2010

Nations Unies, Secrétaire général, 2006c. *Inventory of United Nations Capacity in Peacebuilding*. New York (E.-U.) : ONU, septembre 2006, disponible sur : <[http://www.undp.org/cpr/iasc/content/docs/Oct\\_Links/doc\\_4.pdf](http://www.undp.org/cpr/iasc/content/docs/Oct_Links/doc_4.pdf)>, consulté le 14 août 2010

Nations Unies, Secrétaire général. « Decisions of the Secretary-General—25 June meeting of the Policy Committee ». Mémoire interne, 26 juin 2008, disponible sur : <<http://www.undg.org/docs/9898/Integration-decision-SG-25-jun-08.pdf>>, consulté le 16 août 2010

Nations Unies, Secrétaire général, 2009a. *Rapport du Secrétaire général sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit (A/63/881-S/2009/304)*. 11 juin 2009, disponible sur : <[http://www.un.org/french/documents/view\\_doc.asp?symbol=A/63/881](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/63/881)>, consulté le 14 août 2010

Nations Unies, Secrétaire général, 2009b. *Rapport du Secrétaire général sur le Fonds pour la consolidation de la paix (A/64/217-S/2009/419)*. 3 août 2009, disponible sur : <[http://www.un.org/french/documents/view\\_doc.asp?symbol=A/64/217](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/64/217)>, consulté le 26 août 2010

Nations Unies, Secrétaire général, 2009c. *Note d'orientation sur la démocratie*. Septembre 2009, disponible en anglais sur : <<http://www.un.org/democracyfund/Docs/UNSG%20Guidance%20Note%20on%20Democracy.pdf>>, consulté le 13 août 2010, et sur : <[http://www.coe.int/t/dgap/forum-democracy/activities/forum%20sessions/2010/Other\\_Documents/Guidance%20Note%20on%20Democracy\\_FR.asp](http://www.coe.int/t/dgap/forum-democracy/activities/forum%20sessions/2010/Other_Documents/Guidance%20Note%20on%20Democracy_FR.asp)> pour la traduction en français

- Newman, E. et Rich, R. (dirs. de publ.). *The UN Role in Promoting Democracy: Between Ideas and Reality*, Tokyo (Japon) : UN University Press, 2004
- OCDE. *Les lignes directrices du CAD : prévenir les conflits violents. Comité d'aide au développement*, Paris (France) : OCDE, 2001, disponible sur : <<http://www.oecd.org/dataoecd/5/29/26778971.pdf>>, consulté le 27 août 2010
- OCDE. *Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires. Comité d'aide au développement*, Paris (France) : OCDE, avril 2007, disponible sur : <<http://www.oecd.org/dataoecd/61/44/38368761.pdf>>, consulté le 27 août 2010
- OCDE. *Concepts et dilemmes pour le renforcement de l'État dans les situations de fragilité : de la fragilité à la résilience. Comité d'aide au développement*, Paris (France) : OCDE, 2008, disponible sur : <<http://www.oecd.org/dataoecd/53/47/42143231.pdf>>, consulté le 27 août 2010
- OCDE. *Ne pas nuire : appui international au renforcement de l'État. Comité d'aide au développement*, Paris (France) : OCDE, 2009
- Overseas Development Institute (ODI). *Page Internet sur les États fragiles*, en anglais : <<http://www.odi.org.uk/work/themes/details.asp?id=33&title=fragile-states>>, consulté le 14 août 2010
- Paris, R. *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*. Cambridge (R.-U.) : Oxford University Press, 2004
- Paris, R. et Sisk, T. (dirs. de publ.). *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*. Londres (R.-U.) : Routledge, 2009
- PNUD. *Governance for Sustainable Human Development: A UNDP Policy Document*. Janvier 1997, disponible sur : <<http://mirror.undp.org/magnet/policy/>>, consulté le 15 août 2010
- PNUD (2008a). *Evaluation of the Democratic Governance Thematic Trust Fund: Consolidated Report*. New York (É.-U.), mai 2008, disponible sur : <<http://www.undp.org/governance/docs/DGTTFEvaluationReport.pdf>>, consulté le 26 août 2010
- PNUD (2008b). *Plan stratégique du PNUD pour 2008-2011 : progresser plus rapidement sur la voie du développement humain. DP/2007/43/Rev. 1, actualisé conformément à la décision 2007/32*, Genève (Suisse) : ONU, 22 mai 2008, disponible sur : <<http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/351/98/pdf/N0835198.pdf?OpenElement>>, consulté le 17 août 2010
- PNUD (2008c). *UNDP country programme for Timor-Leste 2009-2013*. 14 juillet 2008, disponible en anglais sur : <[http://www.tl.undp.org/RBAA\\_file/UNDP%20Country%20Programme%20for%20Timor-Leste%20%282009-2013%29.pdf](http://www.tl.undp.org/RBAA_file/UNDP%20Country%20Programme%20for%20Timor-Leste%20%282009-2013%29.pdf)>, consulté le 27 août 2010
- PNUD (2008d). Entretien avec le Coordonnateur résident (RC) Jordan Ryan, au Libéria. Décembre 2008, disponible en anglais sur : <<http://www.undg.org/index.cfm?P=1067>>, consulté le 17 août 2010
- PNUD. *Governance in Conflict Prevention and Recovery: A Guidance Note*. Oslo (Norvège) : ONU, 2009, disponible sur : <[http://www.undp.org/oslocentre/docs09/Governance\\_Conflict\\_GuidanceNote.pdf](http://www.undp.org/oslocentre/docs09/Governance_Conflict_GuidanceNote.pdf)>, consulté le 14 août 2010

- Pouligny, B. « Promoting democratic institutions in post-conflict societies: giving diversity a chance ». *International Peacekeeping*, vol. 7, No 3, 2000, p. 17-35
- Reilly, B. et Nordlund, P. (dirs. de publ.). *Political Parties in Conflict-Prone Societies: Encouraging Inclusive Politics and Democratic Development*, Tokyo (Japon) : UN University Press, 2008
- Reynolds, A. (dir. de publ.). *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*. Oxford (R.-U.) : Oxford University Press, 2002
- Russo, G. (dir. de publ.). *Joint Guidelines on Enhancing the Role of Women in Post-Conflict Electoral Processes*. New York (É.-U.) : ONU, 2007
- Sherman, J. et Tortolani, B. « Implications of peacebuilding and statebuilding in United Nations Mandates ». In Center on International Cooperation, *Robust Peacekeeping: The Politics of Force*. New York (É.-U.) : New York University Press, 2009, p. 13-18, disponible sur : <[http://www.cic.nyu.edu/peace\\_ssr/docs/robustpeace.pdf](http://www.cic.nyu.edu/peace_ssr/docs/robustpeace.pdf)>, consulté le 14 août 2010
- Sisk, T. (dir. de publ.). *La démocratie au niveau local : manuel d'International IDEA sur la participation, la représentation, la gestion des conflits et la gouvernance*. Stockholm (Suède) : International IDEA, 2001, disponible sur : <[http://www.idea.int/publications/dll/upload/dll\\_overview\\_french.pdf](http://www.idea.int/publications/dll/upload/dll_overview_french.pdf)>, consulté le 27 août 2010
- Sivapathasundaram, D. *Elections in Post-Conflict Environments: The Role of International Organizations*. Washington (E.-U.) : International Foundation for Electoral Systems, 2004, disponible sur : <[http://www.ifes.org/publication/b552491b9259d857e0d69017fde73ee0/2004\\_Manatt\\_Dileepan\\_Sivapathasundaram.pdf](http://www.ifes.org/publication/b552491b9259d857e0d69017fde73ee0/2004_Manatt_Dileepan_Sivapathasundaram.pdf)>, consulté le 11 août 2010
- Söderberg, M. et Ohlson, T. *Democratisation and Armed Conflicts*. Stockholm (Suède) : Agence suédoise de coopération internationale au développement, 2003, disponible sur : <<http://www.sida.se/shared/jsp/download.jsp?f=SIDA2533en.pdf&a=2724>>, consulté le 27 août 2010
- Stewart, F. (dir. de publ.). *Horizontal Inequalities and Conflict: Understanding Group Violence in Multiethnic Societies*. Houndmills Basingstoke Hampshire (R.-U.) : Palgrave Macmillan : Palgrave Macmillan, 2008
- Stewart, F. et Fitzgerald, V. (dirs. de publ.). *War and Underdevelopment*, volume 1 : The Economic and Social Consequences of Conflict. Oxford (R.-U.) : Oxford University Press, 2001
- Tolbert, D., avec le concours de Solomon, A. « United Nations Reform and supporting the rule of law in post-conflict societies ». *Harvard Human Rights Journal*, 19, printemps 2006, p. 29-62
- Tommasoli, M. « Inequality, vulnerability to violent conflict, and aid incentives for peace ». Exposé lors de la *quatrième Conférence annuelle du Réseau de développement mondial sur la mondialisation et l'équité*, Le Caire (Égypte), 21 janvier 2003, disponible sur : <[http://depot.gdnet.org/cms/conference/papers/4th\\_pr14.4.5\\_Tommasoli\\_paper.pdf](http://depot.gdnet.org/cms/conference/papers/4th_pr14.4.5_Tommasoli_paper.pdf)>, consulté le 26 août 2010

- 
- Unsworth, S. « Is political analysis changing donor behaviour? » Exposé pour la conférence de la *Development Studies Association*, Londres (R.-U.), septembre 2008, disponible sur : <<http://www.gsdr.org/go/display&type=Document&id=3191&source=rss>>, consulté le 14 août 2010
- Widner, J. « Constitution writing in post-conflict settings: an overview ». *William and Mary Law Review* 49, 2008, p. 1513-41
- Wieland-Karimi, A. « Afghanistan: no peace without the majority of the population ». Berlin (Allemagne) : Fondation Friedrich Ebert, 2001, disponible sur : <<http://library.fes.de/fulltext/id/01137.html>>, consulté le 14 août 2010
- Woodrow, P. et Chigas, D. « Distinction with a difference: conflict sensitivity and peacebuilding ». 2009, disponible sur : <[http://www.cdainc.com/cdawww/pdf/article/RPP\\_Differentiating%20Conflict%20Sensitivity%20and%20Peacebuilding\\_20091026.pdf](http://www.cdainc.com/cdawww/pdf/article/RPP_Differentiating%20Conflict%20Sensitivity%20and%20Peacebuilding_20091026.pdf)>, consulté le 14 août 2010
- WorldPublicOpinion.org. *World Public Opinion on Political Tolerance: A Study of 24 Nations*. Financé par l'Union interparlementaire, Washington (É.-U.) : World PublicOpinion.org, Program on International Policy Attitudes, University of Maryland, septembre 2010, disponible sur : <<http://www.ipu.org/idd-e/report09.pdf>>, consulté le 17 août 2010

# Abréviations

---

3C	Cohérence, complémentarité et coordination
3D	Diplomatie, défense et développement
BCPR	Bureau de la prévention des crises et du relèvement (PNUD)
BINUB	Bureau intégré des Nations Unies au Burundi
BINUCSIL	Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Sierra Leone
BONUCA	Bureau d'appui des Nations Unies pour la consolidation de la paix en République centrafricaine
BPD	Bureau des politiques de développement (PNUD)
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CCP	Commission pour le renforcement de la paix
DAES	Département des affaires économiques et sociales (ONU)
DDC	Direction suisse du développement et de la coopération
DPI	Département de l'information (ONU)
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FENU	Fonds d'équipement des Nations Unies
FNUD	Fonds des Nations Unies pour la démocratie
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IDEA	Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale
MANUA	Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan
MANUI	Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq
MINUAD	Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour
MINUK	Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo
MINUL	Mission des Nations Unies au Libéria
MINUNEP	Mission des Nations Unies au Népal
MINURCAT	Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad
MINUS	Mission des Nations Unies au Soudan
MINUSTAH	Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti
MONUC	Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUCI	Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire
ONU-HABITAT	Programme des Nations Unies pour les établissements humains
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
RDC	République démocratique du Congo
UIP	Union interparlementaire
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNFPA	Fonds des Nations Unies pour la population
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNOPS	Bureau des Nations unies pour les services d'appui aux projets





Nations Unies



## **INTERNATIONAL IDEA**

Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale

SE -103 34 Stockholm

Sweden

Tel +46 8 698 37 00

Fax +46 8 20 24 22

E-mail [info@idea.int](mailto:info@idea.int)

Bureau de l'Observateur permanent d'International  
IDEA auprès de l'Organisation des Nations Unies

336 East 45th Street, 14th Floor

New York, NY 10017 - USA

Tel +1 212 286 1084

Fax +1 212 286 0260

E-mail [unobserver@idea.int](mailto:unobserver@idea.int)