

**PROMOUVOIR UNE PAIX UNIVERSELLE :
UN APPEL AU RENFORCEMENT DE CAPACITÉS DU CANADA
EN MATIÈRE DE RÉTABLISSEMENT DE LA PAIX**

CONTEXTE RELATIF À LA POLITIQUE CANADIENNE

**DOCUMENT DE RÉFLEXION
RÉDIGÉ PAR
SURENDRINI WIJAYARATNE
ANALYSTE DES POLITIQUES EN MATIÈRE DE PAIX ET DE CONFLITS
CONSEIL CANADIEN POUR LA COOPÉRATION INTERNATIONALE**

**LES RECHERCHES EFFECTUÉES DANS LE CADRE DE LA RÉDACTION DU PRÉSENT
DOCUMENT DE RÉFLEXION ONT ÉTÉ FINANCÉES GRÂCE À UNE BOURSE OCTROYÉE PAR LA
WALTER AND DUNCAN GORDON FOUNDATION**

NOVEMBRE 2008



TABLE DES MATIÈRES

1.0	MÉCANISMES DE FINANCEMENT DISPONIBLES POUR SOUTENIR LES PROCESSUS DE PAIX.....	1
2.0	ACTIVITÉS FINANCÉES	4
2.1	Le Fonds pour la paix et la sécurité mondiales et le Groupe de travail pour la stabilisation et la reconstruction du MAECI	4
2.2	L'Agence canadienne de développement internationale.....	5
3.0	CONCLUSION : RECOMMANDATIONS RÉLATIVE À LA DÉMARCHE PANGOUVERNEMENTALE ET AU SOUTIEN AU PROCESSUS DE PAIX	7

**POUR UNE PAIX UNIVERSELLE :
APPEL AU RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DU CANADA
D'INSTAURER LA PAIX**

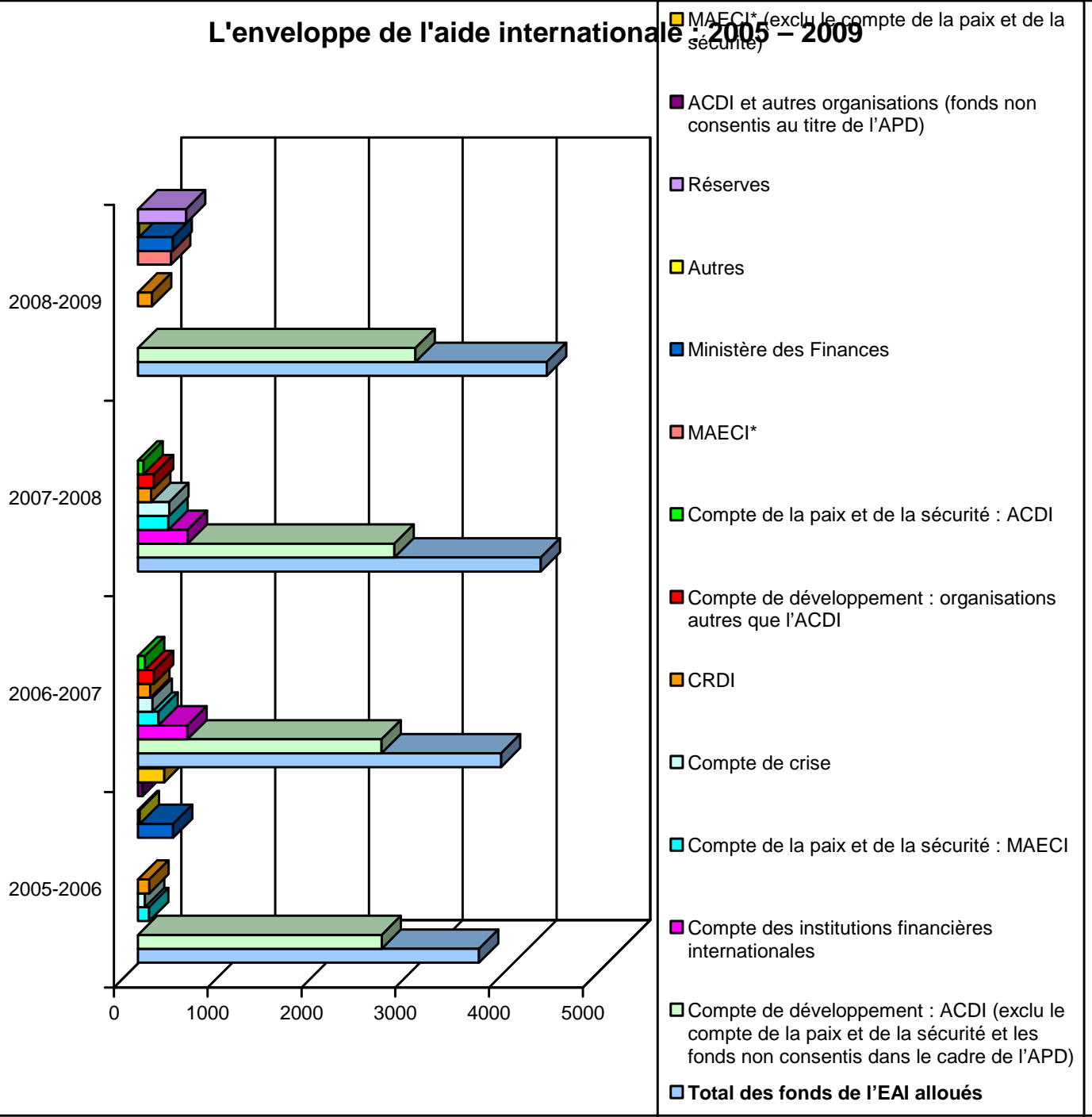
CONTEXTE RELATIF À LA POLITIQUE CANADIENNE

1.0 MÉCANISMES DE FINANCEMENT DISPONIBLES POUR SOUTENIR LES PROCESSUS DE PAIX

Le gouvernement du Canada fournit un soutien financier aux processus de paix, y compris les activités de consolidation de la paix, principalement par le truchement de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI). Le financement des programmes de l'Agence et du ministère provient de l'enveloppe de l'aide internationale (EAI) qui a été constituée en 1991 en vue d'assurer les programmes d'aide au développement du Canada. Le gouvernement qui, en 2001-2002, s'est engagé à doubler les 2,46 milliards de dollars réservés à l'EAI sur une période de dix ans, procède depuis 2005 au remaniement de l'enveloppe.

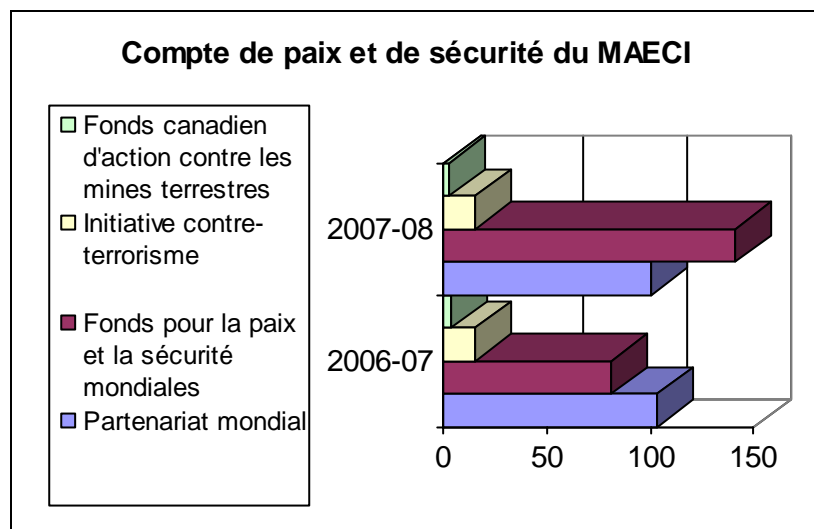
Comme l'indique le Rapport sur les plans et les priorités (RPP) de 2005-2006 du gouvernement du Canada, les fonds de l'EAI étaient répartis trois grandes catégories : 1) l'aide publique au développement (APD) de l'ACDI; 2) les fonds ne faisant pas partie de l'APD de l'ACDI; 3) les fonds destinés à l'aide internationale et administrés par d'autres ministères, dont le MAECI, dans le cadre de l'APD et d'autres programmes. Les fonds administrés par l'ACDI au titre de l'APD ou d'autres programmes représentent environ 72,8 p. 100 des fonds de l'EAI. Le MAECI a reçu un montant approximatif de 400 millions de dollars, duquel il a affecté 118 millions de dollars aux programmes pour la paix et la sécurité, et 143 millions de dollars au Programme de partenariat mondial (axés sur la lutte contre la prolifération des armements et sur le désarmement nucléaire en Europe de l'Est et dans les anciennes républiques soviétiques).

L'enveloppe de l'aide internationale : 2005 - 2009



En 2005, le gouvernement du Canada, alors formé par le Parti libéral, a annoncé la restructuration de l'EAI en cinq comptes, à savoir le compte de développement (ACDI), le compte des institutions financières internationales, le compte de la recherche sur le développement, le compte de la paix et de la sécurité et le compte de crise. Les modifications apportées à l'enveloppe ont fait l'objet du RPP de 2006-2007, lequel allouait des fonds au titre de programmes relatifs à la paix et à la sécurité à la fois au MAECI et à l'ACDI. Cette dernière s'est vue confier la gestion d'environ 74 millions de dollars et le MAECI, près de 217 millions de dollars. Du montant reçu, le MAECI a affecté 80,5 millions de dollars au Fonds à la paix et la sécurité mondiales (FPSM). Outre ce remaniement, le gouvernement a mis sur pied, en 2005, le Groupe de travail pour la stabilisation et la reconstruction (GTSR) chargé d'assurer une intervention interministérielle coordonnée et d'administrer le FPSM. Le financement de processus de paix et d'activités de consolidation de la paix s'inscrit également parmi les fonctions du GTSR (pour de plus amples renseignements, consulter la section 2.2.2. sur le GTSR).

Les mécanismes de financement relatifs aux programmes de consolidation de la paix ou au soutien des processus de paix ont continué à faire l'objet d'une restructuration au cours des deux dernières années. En 2007-2008, le gouvernement a augmenté les fonds accordés au MAECI pour la paix et la sécurité à près de 325 millions de dollars et diminué ceux de l'ACDI à environ 58 millions de dollars.



D'autre part, le FPSM a récolté une plus grande part de l'enveloppe de la paix et de la sécurité du MAECI en recevant 235 millions de dollars, ce qui s'est traduit par un accroissement des ressources financières destinées à la consolidation de la paix et au soutien des processus de paix. Ainsi, le FPSM est devenu le principal portefeuille de fonds consacrés aux processus de paix.

Dans le RPP de 2008-2009, la nouvelle approche adoptée pour financer les activités relatives à la paix et à la sécurité donne alors l'illusion que les comptes de la paix et de la sécurité ont été abolis et qu'on est retourné aux allocations ministérielles de l'ACDI, du MAECI, du CRDI et du ministère des Finances. Ce dernier RPP reste obscur quant à l'avenir du FPSM et aux allocations que le Fonds recevra de l'enveloppe du MAECI. Il est possible que les 352 millions de dollars alloués au MAECI en 2008-2009 servent à financer les mêmes activités de l'ancien compte de la paix et de la sécurité du MAECI. Cette information n'a toutefois pas été confirmée.

Il est devenu difficile de financer des activités pluriannuelles à l'appui des processus de paix et de consolidation de la paix. Cela résulte de l'évolution des priorités et des changements apportés aux enveloppes de fonds destinés à financer les activités relatives à la paix et à la sécurité dans l'EAI ainsi qu'en raison des contraintes institutionnelles qui restreignent la capacité du GTSR de soutenir une programmation pluriannuelle.

2.0 ACTIVITÉS FINANCÉES

2.1 Le Fonds pour la paix et la sécurité mondiales et le Groupe de travail pour la stabilisation et la reconstruction (GTSR) du MAECI

Le Fonds pour la paix et la sécurité mondiales (FPSM) appuie un éventail d'activités dans le but :

- d'appuyer les processus de paix et les activités de médiation;
- de mettre en œuvre des initiatives de justice transitoire et de réconciliation;
- de renforcer les capacités en matière d'imposition de la paix et d'opérations de paix;
- de promouvoir des stratégies visant la protection des civils dans un contexte humanitaire;
- de réduire les effets nuisibles des mines terrestres et des armes de petit calibre.

Dans le cadre du FPSM, une aide financière est versée à un nombre limité de pays approuvés par les administrateurs du Fonds. Actuellement, les pays bénéficiaires du Fonds sont l'Afghanistan, Haïti, le Soudan, la Colombie, l'Ouganda et le Liban. Depuis 2006, la République démocratique du Congo n'en fait plus partie.

Le Groupe de travail pour la stabilisation et la reconstruction (GTSR), dont les membres travaillent dans les locaux du MAECI, a été formé en septembre 2005. Il a pour mission d'assurer la coordination de la stratégie pangouvernementale du Canada relative aux interventions dans les États fragiles ou en crise. Composé de cinq équipes, le GTSR est responsable à la fois de la programmation et de l'élaboration de politiques.¹ Il est par ailleurs chargé de l'administration des trois sous-projets du FPSM, soit le Programme pour la paix et la sécurité mondiales (PPSM), le Programme d'opérations mondiales de soutien de la paix (POMSP) et le Programme Glynn Berry.²

Le Programme de renforcement des capacités en matière de médiation, introduit en 2005 dans le GTSR, a été financé au titre du PPSM du FPSM. Il s'agit d'un programme de soutien aux processus de paix, une nouvelle initiative au sein du MAECI et du gouvernement du Canada en général. Avant le lancement de ce programme, la médiation et la négociation étaient assurées par

¹ Les cinq équipes : le Groupe de prévention des conflits et de consolidation de la paix, le Groupe des affaires humanitaires et des interventions d'urgence, le Groupe de maintien de la paix et des opérations de paix et le Groupe d'action contre les mines et des armes légères, ainsi que le Secrétariat

² Pour de plus amples renseignements sur le GTSR, consulter la note d'information du CCCI : [Le Groupe de travail sur la stabilisation et la reconstruction \(GTSR\) et le Fonds pour la paix et la sécurité mondiales \(FPSM\)](#) (novembre 2005).

le personnel politique à l'ambassade du Canada, les agents du service extérieur et, dans une moindre mesure, l'ACDI. Au moment d'effectuer la présente recherche à l'été 2009, une personne était chargée du Programme de renforcement des capacités en matière de médiation.

Le Programme subventionne des missions régionales spéciales de médiation organisées par les Nations unies (ONU) ainsi que par des organisations non gouvernementales spécialisées, comme le Centre pour le dialogue humanitaire. Voici des exemples d'activités qu'il appuie :

- ❑ Prendre contact avec les parties concernées par le conflit afin de les amener peu à peu à vouloir négocier;
- ❑ Assurer en vue de former des organisations régionales et intergouvernementales, telles que l'Union africaine, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest et l'ONU;
- ❑ soutien offert au coordonnateur chargé des processus de paix au Moyen-Orient.

Les pays faisant partie de la programmation en cours sont l'Ouganda, la Colombie ou l'Organisation des États américains, le Soudan, Haïti, l'Afghanistan et le Moyen-Orient. Le Programme de renforcement des capacités en matière de médiation a également permis de financer une étude interne portant sur la façon dont le Canada pourrait renforcer sa propre capacité de soutien en matière de processus de paix (on n'a pas encore dévoilé publiquement les résultats de cette étude).

Pour que le Canada appuie ou non un processus de paix, il évalue la capacité existante, les besoins relatifs à la situation ainsi que les risques de répercussions. Il établit en outre le profil des autres acteurs concernés et les possibilités. Toutefois, il faudrait faire la lumière sur ce qu'on entend concrètement par « soutien ». Par exemple, dans le cadre d'activités de médiation et de négociation, s'agit-il de soutien financier, de soutien technique ou de soutien pratique?

Au cours de sa première année de création, soit en 2006-2007, le Programme de soutien à la médiation a bénéficié d'un budget de 450 000 dollars. En 2007-2008, il n'était que de 250 000 dollars, mais a cependant atteint environ un total de 500 000 dollars en cours d'exercice. Il est prévu que le budget pour l'exercice en cours se maintiendra à près de 500 000 dollars. Outre ces fonds, le Programme Glynn Berry a également alloué une aide financière d'environ 100 000 à 150 000 dollars pour l'élaboration de politiques relatives aux processus de paix, dont la politique se rapportant aux femmes, à la paix et à la sécurité.

2.2 L'Agence canadienne de développement international

L'ACDI a pour mandat de soutenir le développement durable, de réduire la pauvreté et de procurer de l'aide humanitaire. Son rôle dans les processus de paix consiste à financer des activités de consolidation de la paix dans des États fragiles, en proie à un conflit, y compris :

- ❑ l'établissement d'un dialogue politique pour favoriser la coopération au développement;
- ❑ l'avancement des droits de la personne et des droits des femmes, ainsi que la lutte contre l'impunité;

- ❑ la promotion d'activités de consolidation de la paix à l'échelle de la collectivité, notamment avec l'appui de groupes de femmes.

D'après le RPP de 2006-2007, l'ACDI a reçu 45,5 millions de dollars de l'EAI pour la composante paix et sécurité, 4,51 millions de dollars pour le FPSM et 23 millions de dollars pour le Fonds canadien d'action contre les mines terrestres.

Dans le RPP de 2007-2008, les fonds alloués au FPSM de l'ACDI, ont diminué passant à 1,12 million de dollars, ainsi que ceux accordés au Fonds canadien d'action contre les mines terrestres, qui sont passés à 3,54 millions de dollars. Au cours de cette même année, on a lancé un nouveau fonds de consolidation de la paix de 10 millions de dollars et octroyé une allocation ponctuelle de 598 755 millions de dollars pour les États vulnérables et les pays en situation de crise. En plus, la somme de 825 975 millions de dollars a été consentie pour les pays de concentration (des États fragilisés par des conflits comme l'Afghanistan, le Soudan et Haïti ont de fortes probabilités de faire partie des pays de concentration).

Dans le plus récent RPP, soit celui de 2008-2009, on a augmenté les fonds dont dispose l'ACDI pour venir en aide aux États fragiles, lesquels se sont chiffrés à 611 209 millions de dollars, ainsi que le montant alloué aux pays de concentration, qui est passé à 887 821 millions de dollars. Les sommes consenties au FPSM et au Fonds de consolidation de la paix n'apparaissent pas dans le RPP 2008-2009 de l'ACDI. Cela laisse présumer que certaines des activités financées à même ces portefeuilles se retrouvent dorénavant dans le portefeuille destiné aux États fragiles ou ont été transférées au MAECI, mais on ne peut l'affirmer avec certitude.

Autre fait saillant en 2008 : la *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement* (projet de loi C-293) est entrée en vigueur. Le projet de loi a établi clairement le mandat législatif et l'objectif du programme canadien d'aide publique au développement. L'aide publique au développement est définie selon les trois critères suivants : 1) viser la réduction de la pauvreté; 2) respecter les normes internationales en matière de droits de la personne; 3) tenir compte du point de vue des pauvres. Le projet de loi en vigueur détermine les activités et les programmes admissibles aux fonds de l'ACDI ou d'autres ministères octroyant un financement dans le cadre de l'APD et précise les éléments pouvant faire partie du rapport sur l'APD du gouvernement du Canada.

Quant aux fonds destinés à la consolidation de la paix et aux processus de paix, les portefeuilles de l'ACDI consacrés aux États fragiles pourraient continuer d'appuyer les activités de consolidation de la paix en matière de droits de la personne, d'établissement d'un dialogue pour le développement et de consolidation de la paix à l'échelle communautaire. En ce qui concerne l'octroi d'une plus grande aide spéciale dans le cadre des aspects de négociation et de médiation relatifs aux processus de paix, il convient de signaler que cette aide, qu'elle provienne de l'ACDI ou du MAECI, devra obéir, pour être considérée une aide publique au développement, aux trois critères susmentionnés, c'est-à-dire, avoir pour objet de réduire la pauvreté, de respecter les normes en matière de droits de la personne et de tenir compte des points de vue des pauvres. Si les trois critères ne sont pas remplis, le financement de ces activités pourra toujours s'effectuer au moyen du FPSM ou d'autres fonds du MAECI et de l'ACDI, mais ne sera pas considéré comme une allocation de l'APD.

3.0 CONCLUSION : RECOMMANDATIONS RELATIVES À LA DÉMARCHE PANGOUVERNEMENTALE ET AU SOUTIEN AUX PROCESSUS DE PAIX

Le Canada soutien des activités de paix en Afghanistan, au Soudan, en République démocratique du Congo et en Ouganda, pour ne citer que quelques exemples. Malgré ces efforts, les enveloppes de financement, les stratégies interministérielles et les mécanismes institutionnels actuels mis en place par le gouvernement du Canada pour soutenir les processus de paix et les activités de consolidation de la paix sont instables et manquent de transparence. Le gouvernement du Canada doit donc se demander s'il est à même de répondre aux exigences en matière de rétablissement de la paix étant donné que plus de 40 p. 100 des situations de conflit dans le monde n'ont pas accès à une aide en matière de médiation et que les conflits violents constituent de plus en plus une menace pour les populations civiles, en particulier dans les pays en développement.³

Trois ans après la création de la fonction de coordination du GTSR, des questions subsistent quant à la façon d'harmoniser l'ACDI et le MAECI. Par exemple :

- ❑ Les pays admis en tant que pays de concentration par l'ACDI sont-ils les mêmes pays jugés prioritaires dans le cadre du FPSM ? Quels sont ces pays ? Comment ont-ils été choisis ?
- ❑ Quels sont les critères servant à déterminer les pays prioritaires au titre du FPSM et quels sont les pays que l'on considère comme étant des États fragiles?
- ❑ Quelle est l'incidence de l'appui au processus de paix accordé par le GTSR ou le FPSM sur les engagements pris par l'ACDI dans le pays en question ?

Il sera important de faire la lumière sur ces questions pour que le gouvernement puisse adopter une orientation stratégique, plutôt qu'une approche ponctuelle, pour concourir aux processus de paix. Malheureusement, si on se fie aux allocations apparaissant dans le RPP de 2008-2009, l'avenir du FPSM et l'officialisation du GTSR du MAECI semblent incertains.

L'ACDI et le MAECI se sont dotés de mécanismes de financement qui permettraient de prêter main-forte aux pays affligés par des conflits, dans le cadre de processus de paix, y compris par des activités de soutien au dialogue politique, de médiation ainsi que par la négociation et d'intenses initiatives de consolidation de la paix.

L'envoi d'observateurs à l'occasion de pourparlers de paix et le financement de processus de paix semblent être les moyens concrets que le MAECI a choisi d'utiliser pour appuyer les interventions favorables au rétablissement de la paix. Néanmoins, les observateurs aux pourparlers de paix n'ayant pas un mandat clair, leur participation en vaut-elle le coût ? De toute évidence, des soutiens financiers et techniques pertinents sont requis dans le cadre des processus de paix. Pour soutenir de tels efforts, il importe que le gouvernement du Canada renforce ses mécanismes et ses capacités en matière de soutien aux processus de paix. Pour ce faire, le MAECI et l'ACDI doivent être à même d'allouer des fonds stables de l'EAI à l'appui des initiatives de paix pluriannuelles.

³ Centre pour le dialogue humanitaire.

Outre les programmes d'aide et la présence du gouvernement du Canada, un certain nombre d'organisations non gouvernementales (ONG) canadiennes apportent un secours humanitaire aux populations touchées par un conflit, collaborent avec des organisations locales aux activités de consolidation de la paix et militent pour la paix. Pour que ces organisations soient en mesure de continuer leur œuvre, il leur faut compter sur des mécanismes de financement stables qui permettent la poursuite des activités sur le terrain.

Dans le but de renforcer sa capacité à appuyer les activités internationales de rétablissement de la paix, le gouvernement du Canada doit prendre les mesures suivantes :

1. Réaliser une étude sur le soutien du Canada aux processus de paix par l'entremise du Comité permanent des affaires étrangères et du développement international. À cette fin, le Comité devrait :
 - examiner la capacité institutionnelle du MAECI et de l'ACDI à appuyer des processus de paix, y compris à instaurer des mesures en faveur de la participation des femmes;
 - déterminer la manière de constituer des réserves stables à l'intérieur de l'EAI destinées à soutenir les initiatives de paix;
 - Proposer des critères à respecter en ce qui concerne les engagements pris par le Canada à l'égard des processus de paix.
2. Doter le MAECI des ressources financières et techniques nécessaires pour renforcer les mécanismes du GTSR en place pour faciliter la participation à des programmes de médiation, de négociation, de consolidation de la paix, de stabilisation et de reconstruction après les conflits.
3. Favoriser, par l'entremise du FPSM et du GTSR, le financement souple et pluriannuel des programmes de consolidation de la paix et des processus de paix.
4. Faire en sorte que les activités propres à ces domaines gérées par le MAECI, ainsi que ses critères d'admissibilité des pays à une aide financière du FPSM soient transparents et connus du public.
5. Assurer la transparence et la diffusion des critères qu'utilise l'ACDI, et de la liste des pays de concentration et des pays bénéficiant de fonds provenant de l'enveloppe destinée aux États fragiles.
6. Augmenter les allocations de fonds du GTSR pouvant servir à soutenir des processus de paix ou des activités de négociation et de médiation, et élaborer un cadre stratégique en vue d'établir la façon dont le Canada doit s'y prendre pour concourir au rétablissement de la paix :
 - en favorisant la participation locale et la prise en charge;
 - en préconisant un taux cible minimal de participation féminine de 30 p. 100;

- ❑ en finançant des organisations canadiennes et des organisations de la société civile afin de favoriser la participation et la prise en charge;
- ❑ en s'engageant à fournir un soutien à long terme pour assurer la cohésion et la durabilité durant les étapes de négociation, de pourparlers de la paix, de mise en oeuvre et de rétablissement;
- ❑ en appuyant un éventail d'activités liées entre elles, qui touchent aussi bien à la justice transitoire, à la justice traditionnelle qu'à la consolidation de la paix;
- ❑ en veillant à ce que l'ACDI, le MAECI, le ministère de la Défense nationale et les secteurs de la politique économique et commerciale prennent en considération l'incidence de leur soutien à la paix.

Les deux études de cas qui suivent exposent des règles de bonne pratique, des enseignements tirés de l'expérience acquise dans le cadre des processus de paix en République démocratique du Congo et en Ouganda. Elles présentent aussi des recommandations sur la manière dont le gouvernement du Canada pourrait s'y prendre pour favoriser davantage l'établissement de processus de paix universelle qui tiennent compte des besoins de tous et de toutes, y compris ceux des femmes, de la société civile et des collectivités locales.