

Six recommandations pour améliorer l'appui du Canada aux processus de paix

Le 22 juin 2009

Sommaire

Le 10 juin 2009, 50 représentants d'organisations de la société civile et du milieu universitaire ainsi que des praticiens de la résolution de conflits ont participé à un séminaire intitulé *Fragilité de la paix dans un monde en constante évolution : Quel est le rôle du Canada dans les processus de paix?* Les recommandations résumées dans le présent document s'inspirent du séminaire et de travaux de recherche menés au cours des deux dernières années en Ouganda, en République démocratique du Congo, au Soudan et en Afghanistan¹.

Contexte

Les processus de paix amènent les parties en conflits à tenir conseil et à amorcer une série de discussions pour en arriver à une entente sur la mise en œuvre de réformes politiques, économiques et sociales visant à mettre un terme aux conflits violents. De tels processus peuvent être officiels ou non, et peuvent déboucher sur un accord de paix. Il arrive toutefois trop souvent que les négociations de paix revêtent un caractère d'exclusion, dans la mesure où elles ne tiennent compte que des élites militaires et politiques au détriment des personnes les plus touchées par les conflits violents.

Il faut déployer des efforts à plusieurs niveaux s'orientant, de surcroît, sur différentes voies, pour veiller à ce que les accords de paix tiennent compte des points de vue et des priorités des collectivités touchées par les conflits, des groupes de femmes, de la société civile et des dirigeants locaux. L'intégration de ces acteurs aux processus de paix peut aider à mobiliser des appuis plus généralisés de la société aux accords, car on s'assure ainsi que les processus de paix tiennent compte des priorités de multiples acteurs. Pour ce faire, il faut miser sur la collaboration et les interventions des organismes locaux et, parfois, des intervenants informels pour instaurer la confiance entre les citoyens et l'État. Mais il arrive trop souvent que les modèles d'édification de l'État imposés à la suite d'un conflit violent et de l'effondrement de l'État soient loin de correspondre à la réalité des collectivités touchées par les hostilités.

Les normes et lignes directrices internationales, telles que les *Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires* de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), reconnaissent que l'établissement de relations entre les sociétés et les États fait partie intégrante de toute mesure d'appui à une paix durable. Concrètement, cela équivaut à appuyer des mécanismes, des institutions et des tribunes susceptibles de favoriser les interactions entre les citoyens et leurs gouvernements. Les organisations nationales et internationales de la société civile engagées dans des efforts de consolidation de la paix sont souvent bien placées pour faire le pont entre les particuliers, la société et les institutions de l'État.

Le gouvernement du Canada et ses citoyens participent de diverses façons à des initiatives de règlement des conflits mondiaux : en occupant des postes clés dans le système de l'ONU, en

¹ On trouvera les documents *Promouvoir une paix universelle : un appel au renforcement des capacités du Canada en matière de rétablissement de la paix* à : http://www.ccic.ca/what_we_do/humanitarian_peace_f.php.

Six recommandations pour améliorer l'appui du Canada aux processus de paix

Le 22 juin 2009

travaillant dans les missions diplomatiques du Canada ainsi qu'en intervenant directement auprès des collectivités touchées par des conflits, et ce, par l'entremise d'organisations canadiennes et internationales de la société civile. Le gouvernement du Canada a affecté des sommes considérables à des initiatives de paix, entre autres en Afghanistan, en République démocratique du Congo, au Moyen-Orient, au Soudan et en Ouganda. Toutefois, ces initiatives revêtaient un caractère ponctuel et ne s'inscrivaient ni dans un cadre stratégique ni dans une stratégie interministérielle bien définis pour orienter un soutien à long terme en faveur de l'établissement d'une paix durable.

Afin que l'investissement du Canada dans les initiatives de paix porte vraiment ses fruits, le gouvernement du Canada doit faire de l'appui à une paix durable et universelle une priorité de la politique canadienne en matière de relations extérieures, de développement et de défense. Il y aurait lieu d'élaborer une stratégie pangouvernementale concertée (mais non intégrée), qui délimiterait les rôles et les responsabilités des divers ministères et affecterait une enveloppe budgétaire spéciale au règlement des conflits et à la médiation. À cette fin, nous formulons six recommandations à l'intention du gouvernement canadien pour améliorer son aptitude à appuyer les processus de paix.

1. Faire du règlement des conflits, de la médiation et du dialogue une priorité des politiques et des programmes relevant de l'enveloppe du Fonds pour la paix et la sécurité mondiales (FPSM).

Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) devrait créer un service, possiblement au sein du Groupe de travail sur la stabilisation et la reconstruction (GTSR), chargé d'assurer un soutien, sur le plan des politiques et des programmes, aux initiatives de résolution des conflits, de médiation et de dialogue. Ce service devrait être doté de son propre personnel possédant des habiletés et des compétences particulières en matière d'analyse de conflits et d'analyse comparative entre les sexes, de médiation, de facilitation et de dialogue, d'élaboration des politiques et de gestion des programmes.

Ce service serait chargé de l'élaboration et du suivi d'un cadre stratégique pour orienter le soutien technique et financier accordé par le Canada aux processus de paix dans l'ensemble des régions géographiques, sans empêcher pour autant que d'autres éléments/acteurs du MAECI puissent être chargés de certaines initiatives de paix particulières. Le cadre stratégique devrait exposer les critères auxquels doit satisfaire l'octroi, par le Canada, de soutien financier et technique aux initiatives de paix. Il devrait aussi exposer la façon dont le Canada entend respecter ses engagements internationaux, y compris la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies sur les femmes, la paix et la sécurité, ainsi que la résolution 1820 sur la violence sexuelle en période de conflit. Les initiatives devraient être admissibles à du financement en fonction d'une évaluation du besoin et des capacités ainsi que de la crédibilité des propositions présentées; le financement ne devrait pas être réservé aux pays qui figurent sur la liste des pays prioritaires du FPSM.

Afin de s'assurer que les cadres supérieurs soient au courant des initiatives et qu'ils les appuient, le MAECI devrait nommer un sous-ministre adjoint (SMA) qui agirait comme point de liaison

Six recommandations pour améliorer l'appui du Canada aux processus de paix

Le 22 juin 2009

pour toutes les activités du Canada portant sur les processus de paix. Le SMA serait chargé d'assurer le suivi du financement et de rendre des comptes à cet égard. Cette personne jouerait aussi un rôle de premier plan pour veiller à ce que les politiciens connaissent et appuient les initiatives².

2. Octroyer un financement souple et pluriannuel pour la consolidation de la paix et les processus de paix.

Le financement à court terme, souvent octroyé pour une année ou moins, a considérablement limité les initiatives de paix financées récemment par le gouvernement canadien, particulièrement par l'entremise du FPSM/GTSR. Un tel financement à court terme limite énormément la portée des activités susceptibles de recevoir un appui et, en fin de compte, porte atteinte à la viabilité des efforts de paix. Pour donner des résultats concluants, le financement des initiatives de paix doit se faire à tout le moins à moyen terme, sur des cycles de programmes de 3 à 5 ans, avec la possibilité d'accorder un soutien à long terme sur une période pouvant atteindre de 10 à 15 ans.

Étant donné le caractère fortement localisé ou régionalisé de nombreux conflits violents, il est essentiel que les mécanismes de gestion ou de résolution des conflits soient efficaces aux échelons local et régional. Les critères de financement devraient prévoir explicitement un soutien aux initiatives et aux efforts de paix crédibles et officiels relevant des organisations de la société civile, particulièrement celles des régions touchées par des conflits. Il faut octroyer un financement souple et ininterrompu pour appuyer les initiatives de la société civile locale et nationale, ce qui peut comporter des interventions par l'entremise de mécanismes et de processus informels.

L'enveloppe devrait aussi servir à appuyer la diplomatie discrète et les efforts de médiation officiels. Dans de tels cas, les choix en matière de financement devraient aussi tenir compte des mécanismes de soutien aux organisations de la société civile et aux groupes de femmes afin qu'ils puissent participer aux efforts de paix. À cette fin, l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et le MAECI devraient faire de l'appui aux initiatives à voies multiples, notamment aux organisations de la société civile et aux groupes de femmes, l'un des critères du financement des processus de paix officiels.

3. Mettre en œuvre la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations unies sur les femmes, la paix et la sécurité, en élaborant et en publiant un plan d'action national sur la résolution 1325.

En 2000, le Canada s'est fait le champion de la résolution 1325 sur les femmes, la paix et la sécurité au Conseil de sécurité. Depuis lors, un certain nombre de bailleurs de fonds, dont la Norvège, le R.-U., la Suède et le Danemark, ont élaboré des plans d'action nationaux dans lesquels ils exposent la façon dont ils honoreront les engagements de la résolution 1325 par l'entremise de leurs politiques en matière de relations extérieures, de développement et de

² Pour en savoir davantage sur le rôle d'un SMA qui agirait comme point de liaison, voir *Canada and Track Two Diplomacy* par Peter Jones: <http://www.canadianinternationalcouncil.org/research/canadianfo/canadaandt>.

Six recommandations pour améliorer l'appui du Canada aux processus de paix

Le 22 juin 2009

défense. Le Canada n'a élaboré et publié aucun plan d'action national (PAN).

Le MAECI, l'ACDI et le ministère de la Défense nationale (MDN) ainsi que d'autres ministères compétents devraient élaborer un PAN interministériel par l'entremise de consultations exhaustives et transparentes auprès des organisations de la société civile canadienne, auxquelles participeraient aussi des femmes des régions touchées par des conflits. Le PAN devrait s'inscrire dans un cadre stratégique plus vaste portant sur l'engagement du Canada dans le règlement des conflits, la médiation et le dialogue. Pour être efficace, le plan d'action devra comprendre des points de référence, des cibles, des indicateurs, un partage clair des responsabilités entre les ministères et une affectation budgétaire particulière.

Les critères appliqués par le MAECI et l'ACDI pour appuyer le processus de paix devraient comporter des affectations particulières, dans les budgets des négociations de paix, pour rémunérer des conseillers en matière d'égalité des sexes et encourager la participation des femmes. Par exemple, des expériences vécues en Ouganda ont montré ce que pouvaient faire des conseillers en matière d'égalité entre les sexes, de concert avec des médiateurs et des facilitateurs internationaux, pour favoriser la participation de femmes aux équipes de négociation et celle de spécialistes des droits des femmes à titre de conseillers techniques.

Le MAECI, par l'entremise des mécanismes multilatéraux, notamment ceux de l'ONU, devrait collaborer avec les organisations qui financent des processus de paix et avec des médiateurs pour élaborer des lignes directrices afin de mettre en œuvre la résolution 1820 du Conseil de sécurité des Nations unies sur la violence sexuelle en période de conflit. Plus particulièrement, le MAECI devrait collaborer avec des médiateurs et d'autres bailleurs de fonds pour déterminer comment intégrer, dans les négociations sur les cessez-le-feu et l'accès humanitaire, des dispositions visant à mettre un terme à la violence sexuelle et à l'impunité. C'est pourquoi, en matière de programmation, l'une des priorités du PAN et du cadre stratégique devrait être l'appui à un dialogue Sud-Sud-Nord réunissant des spécialistes des droits des femmes qui interviennent dans des pays touchés par des conflits et qui étudient ces pays, afin qu'ils puissent faire part de leur expérience aux facilitateurs, aux chercheurs et aux médiateurs.

4. Financer le dialogue et la consultation sur les dispositions relatives à la justice transitionnelle dans les accords de paix.

Le Canada a appuyé les récentes initiatives en matière de justice transitionnelle en Afghanistan, au Rwanda et en Ouganda (pour ne nommer que celles-là). En Ouganda, le dialogue public sur la justice transitionnelle, la réconciliation et la responsabilité à l'égard des violations des droits de la personne ont fortement influé sur la formulation des dispositions des accords de paix. Fort de l'expérience ougandaise, le Canada devrait financer des dialogues nationaux sur les formes de justice les plus pertinentes et efficaces. Un tel appui devrait faire intervenir divers experts techniques, notamment des experts juridiques et psychosociaux (dont certains provenant de pays en situation d'après conflit) pour échanger sur les enseignements tirés de l'élaboration de processus et de mécanismes de justice transitionnelle.

Quel que soit le cadre stratégique élaboré pour orienter l'engagement du Canada dans les

Six recommandations pour améliorer l'appui du Canada aux processus de paix

Le 22 juin 2009

processus de paix, il devrait prévoir des initiatives en matière de justice transitionnelle. Dans l'affectation du financement, on devrait favoriser la participation des groupes de victimes et des groupes de femmes, et particulièrement les victimes de violence sexuelle et les personnes déplacées. En plus d'octroyer du financement, le gouvernement du Canada devrait offrir de l'assistance technique pour l'élaboration de dispositions législatives en appui aux processus de justice transitionnelle.

Au Soudan et en Ouganda, on a pu récemment prendre conscience du besoin d'appuyer le renforcement des capacités de la Cour pénale internationale (CPI). Plus particulièrement, le renforcement des capacités de la cour en ce qui a trait à la sensibilisation et à l'éducation des populations locales et nationales, aux communications avec les collectivités touchées, et aux stratégies de poursuite concernant le moment et le déroulement des enquêtes et des mises en accusation de la CPI pourrait constituer un créneau opportun et pertinent pour le Canada.

5. Appuyer et préciser les rôles et responsabilités ministériels en matière de financement à long terme des initiatives de consolidation de la paix.

Les pourparlers de paix attirent l'attention et l'argent des bailleurs de fonds. Toutefois, on manque de fonds pour le travail plus général de consolidation de la paix à l'échelon national et local, particulièrement dans le cas des organismes locaux. Pour renforcer la résilience, réduire la dépendance à l'égard des acteurs de l'extérieur, et consolider l'économie et les moyens de subsistance, il faut que les bailleurs de fonds s'engagent à long terme. Sous la direction de l'ACDI, le gouvernement du Canada devrait appuyer l'élaboration d'un cadre stratégique qui rendrait clairement les activités de consolidation de la paix admissibles à du financement aux termes des règles du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE-CAD) en matière d'aide publique au développement (APD).

Le cadre devrait définir et faire connaître clairement les activités qui seront financées par l'entremise de l'ACDI et du MAECI/FPSM/GTSR. À cette fin, le MAECI devrait indiquer clairement quels sont les pays prioritaires pour le FPSM, les critères de leur sélection de même que les rapports entre ces pays et les pays de concentration de l'ACDI ainsi que ceux où il maintient une présence modérée. On devrait préciser et publier le partage des rôles et responsabilités entre le FPSM/GTSR et l'ACDI concernant l'appui aux processus de paix et à la consolidation de la paix. Le cadre devrait aussi prévoir l'octroi d'un financement direct à la société civile canadienne ainsi qu'aux organisations nationales et locales qui interviennent dans les régions touchées par des conflits.

6. Examen du recours à la force dans les opérations de paix menées et autorisées par l'ONU.

La majorité des gouvernements occidentaux fournissent désormais essentiellement des forces militaires pour des opérations de la paix autorisées, mais non dirigées, par l'ONU; ainsi, les missions des Casques bleus manquent de personnel, de formation et d'équipement. Le Canada devrait prêcher par l'exemple et réaffecter un bon nombre de militaires aux opérations de la paix dirigées par l'ONU. Le déploiement des forces canadiennes dans toute mission multilatérale

Six recommandations pour améliorer l'appui du Canada aux processus de paix

Le 22 juin 2009

devrait se faire en appui à un processus ou un accord de paix bien définis.

Dans le contexte de la campagne menée par le Canada pour obtenir un siège au Conseil de sécurité de l'ONU, le Canada devrait compter parmi ses priorités, s'il est élu, la tenue d'un examen, par la communauté internationale, de l'efficacité et des limites des dispositions institutionnelles relatives au volet militaire des opérations de paix dirigées et autorisées par l'ONU. Cela comprendrait un examen beaucoup plus approfondi et systématique du rôle des forces de sécurité multilatérales dans le cadre d'un mandat conféré aux termes du chapitre VII pour la protection directe des civils, dans le but d'améliorer la doctrine, les instructions permanentes d'opérations et la formation.
