



La sécurité humaine et la prévention des conflits

PROGRAMME DE RECHERCHE ET D'INFORMATION DANS LE DOMAINE DE LA SÉCURITÉ HUMAINE



Affaires étrangères
Canada

Foreign Affairs
Canada

Canada



La sécurité humaine et la prévention des conflits

Mai 2006

Avant-propos	1
Experts participants	3
Résumé	4
Rapport final	7

Avant-propos

Le présent rapport de l'équipe de discussion par conférence téléphonique repose sur les conclusions d'un processus consultatif d'experts mené par le Programme de recherche et d'information dans le domaine de la sécurité humaine, qui est appuyé par la Direction des politiques de la sécurité humaine (GHS) et le Groupe de prévention des conflits et de consolidation de la paix (IRC) du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI). Le concept d'équipe de discussion par conférence téléphonique a été mis au point pour fournir au MAECI un moyen souple et opportun d'accéder à des travaux de recherche de qualité pertinents par rapport aux politiques afin de :

- générer des perspectives sur des questions nouvelles ou émergentes;
- rafraîchir la réflexion sur des questions existantes;
- rendre les conférences et les ateliers plus efficaces en mettant en place un dialogue préalable qui aide à cerner les questions, à cibler l'analyse et à trouver un consensus entre experts.

Les équipes de discussion par conférence téléphonique réunissent des fonctionnaires à la recherche de commentaires d'éminents spécialistes canadiens et étrangers pour l'élaboration de politiques, commentaires qu'ils obtiennent dans le cadre d'un processus de consultation en trois étapes qui peut ne prendre que de une à deux semaines. Tout d'abord, quatre à six experts sont repérés et on leur demande de répondre brièvement, soit en trois à cinq pages, par courriel, à des questions de politique précises formulées par des fonctionnaires du MAECI. Ensuite, les fonctionnaires et les experts examinent les réponses et participent à une conférence téléphonique de deux à trois heures afin d'en discuter. Enfin, un rapport résumant les principales conclusions des réponses écrites et de la discussion par conférence téléphonique est remis à tous les membres de l'équipe de discussion par conférence téléphonique afin d'obtenir leurs derniers commentaires avant sa transmission à des responsables.

Les équipes de discussion par conférence téléphonique ont pour but de générer une recherche pertinente pour les politiques. Elles ne cherchent pas à établir de nouvelles politiques pour le MAECI ou le gouvernement du Canada. **Donc, les opinions et positions fournies par le présent document sont uniquement celles des participants à ce projet de recherche et elles ne visent pas à refléter les opinions et positions du MAECI ou du gouvernement du Canada.**

La Direction des politiques de la sécurité humaine souhaite remercier le chef de l'équipe de discussion par conférence téléphonique, Frédéric M-Deschênes, les collègues du MAECI ainsi que les experts participants de leur contribution au travail de cette équipe de discussion par conférence téléphonique.

Experts participants

Cinq experts et une organisation ont participé à la discussion par conférence téléphonique de mars 2006 :

Mary Kaldor

Directrice, Centre for the Study of Global Governance
London School of Economics and Political Science (Royaume-Uni)

Tim Murithi

Chercheur principal, Policy Development and Research
Centre for Conflict Resolution (Afrique du Sud)

John Packer

Chercheur principal et coordonnateur de projet
Initiative sur la prévention des conflits grâce à la diplomatie tranquille
(Canada)

David Petrsek

Directeur, Politiques
Centre for Humanitarian Dialogue (Suisse)

Albrecht Schnabel

Chargé de recherche
FAST International, Swiss Peace Foundation (Suisse)

Comité coordonnateur canadien pour la consolidation de la paix

Groupe de travail sur la prévention des conflits (Canada)

Résumé

La Direction des politiques de la sécurité humaine (GHS) et le Groupe de prévention des conflits et de consolidation de la paix (IRC), qui relèvent du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), ont tenu une discussion par conférence téléphonique en mars 2006 pour demander à des experts de donner un aperçu des opinions actuelles sur les approches de la prévention des conflits, les nouveaux enjeux et le manque de connaissances dans le domaine.

La prévention des conflits comprend la prise de mesures proactives visant à empêcher l'émergence (ou la réapparition) d'un conflit, qui ciblent les causes immédiates et structurelles de la violence au sein des sociétés divisées et des États fragiles. Depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, ce thème est devenu une priorité qui revêt un caractère de plus en plus urgent pour la communauté internationale, surtout dans le cadre de forums multilatéraux comme l'ONU, le Commonwealth, l'OEA, l'OSCE, l'OTAN et, plus récemment, l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF).

Sur le plan multilatéral, le Canada a participé activement à la facilitation des négociations sur la résolution relative à la prévention des conflits, adoptée en 2003. Le Canada était l'un des dix pays que le président de l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU) avait invités à titre de facilitateurs, et ce thème a été une priorité durant son mandat (1999-2000) au Conseil de sécurité. À l'heure actuelle, le Canada copréside un processus au niveau ministériel afin d'envisager la possibilité d'intégrer la sécurité humaine et la prévention des conflits au cadre de la Francophonie, en tirant parti de la Déclaration de Bamako, faite en 2000.

Résultats de la discussion par conférence téléphonique

À propos de l'écart entre la **théorie et la pratique**, les répondants signalent que l'intention de se concentrer sur les situations explosives ou la prévention précoce ne s'est toujours pas concrétisée dans la communauté internationale. Il se peut toutefois que le fossé hypothétique entre les aspirations de la communauté internationale et la réalité ne soit pas si évident. Le défi consiste peut-être à perfectionner l'utilisation des outils dont dispose la communauté internationale et à veiller à s'en servir d'une manière plus systématique. Il est également possible que la communauté internationale ne soit pas dotée d'un cadre normatif suffisant pour évaluer la légalité, voire la légitimité, d'un conflit intra-étatique.

Au sujet des **bons offices et de la médiation**, les experts se réjouissent de l'engagement futur du Canada. Le Canada devrait saisir des occasions de s'engager là où sa présence serait bien accueillie et où il pourrait offrir le plus de valeur ajoutée. Il est très souhaitable de s'engager dès que possible, avant que les conflits ne s'aggravent et lorsque les parties sont probablement plus réceptives à l'engagement.

En ouvrant un créneau, le Canada doit toutefois savoir que la médiation entre des personnes tentant d'établir des positions politiques exclusivistes risque d'alimenter et d'aggraver le conflit. Il est également essentiel que le Canada connaisse les conditions fondamentales d'engagement dans ce type d'activité politique, qui sont : le besoin d'un appui clair, vigoureux et durable aux niveaux ministériel ou de la direction et le soutien de tous les partis, la confidentialité, le besoin de ressources généreuses et souples, et l'appui parallèle soutenu des institutions multilatérales.

En ce qui concerne les **carences au niveau des normes**, les principales questions auxquelles le Canada doit s'attaquer sont celles de l'engagement constructif à l'égard des acteurs non étatiques, étatiques et intergouvernementaux, et de la coopération avec ces acteurs. Vu que certaines parties à un conflit continuent d'ignorer les pressions internationales et que certains conflits semblent imperméables à un règlement négocié, on pourrait également avoir besoin d'un modèle innovateur et de nouveaux outils afin de remplacer ceux des Nations Unies pour régler des conflits dans lesquels l'ONU a peu de chances de pouvoir jouer un rôle.

Quant aux **nouveaux acteurs dans les conflits**, les répondants disent que l'on a oublié inopportunément les acteurs non étatiques. Les experts lancent un appel pour que l'on réfléchisse à la manière dont la communauté internationale peut collaborer avec ces acteurs. Il faut aussi examiner comment le développement social et économique planétaire et le manque d'institutions auxquelles ils peuvent avoir recours pour régler leurs griefs peuvent influencer sur leur contribution à la prévention des conflits.

Les experts signalent également l'importance croissante de la Chine et de l'Inde en tant qu'acteurs mondiaux, et se demandent quels sont les meilleurs moyens de les inciter à s'engager dans la prévention ou le règlement des conflits.

Enfin, en ce qui a trait à la **société civile**, les participants reconnaissent que la société civile peut jouer un rôle essentiel dans la surveillance, la défense des intérêts, l'approfondissement de la réflexion et l'élargissement des domaines en rapport avec la prévention des conflits. À ce titre, il faut permettre l'établissement de liens entre la société civile et les mécanismes

intergouvernementaux régionaux et infrarégionaux de prévention des conflits grâce à des ententes institutionnelles qui dépassent le cadre de consultations spéciales.

Rapport final

Le présent rapport final résume les principales idées exprimées dans les mémoires des experts et lors de la conférence téléphonique tenue ultérieurement.

Écart entre la théorie et la pratique en matière de prévention des conflits

Comme il existe encore dans ce domaine un écart considérable entre la théorie et la pratique – entre les normes adoptées par divers États et organisations et les réalités auxquelles certains États sont confrontés à l'intérieur et à l'extérieur de leurs frontières – quelles sont certaines des mesures essentielles à prendre à ce stade pour renforcer les capacités nationales et régionales de prévention des conflits?

Ces dernières années, les efforts en vue de prévenir ou de faire cesser les conflits armés ont été couronnés de succès et, selon certains calculs, leur nombre est tombé à son niveau le plus bas depuis des années. Il se peut donc que le fossé hypothétique entre les aspirations de la communauté internationale et la réalité ne soit pas si évident. Le défi consisterait plutôt à perfectionner l'utilisation des outils dont dispose la communauté internationale et à veiller à s'en servir d'une manière plus systématique. Affûter ces outils signifie, entre autres, les adapter à des situations particulières et s'attaquer aux problèmes auxquels les États sont confrontés, surtout dans le Sud, en adoptant des stratégies de coopération plus acceptables et axées sur l'aide. On peut toutefois prétendre également que la lutte contre le terrorisme fait reculer la communauté internationale.

On peut également mettre en doute la prémisse de l'existence de « normes » visant à prévenir des conflits. Il existe quelques règles internationales qui régissent le recours à la force par des États souverains à l'intérieur de leurs frontières, ou par des insurgés qui se rebellent contre leur propre État. Même s'il existe effectivement des règles relatives aux droits de la personne, notamment des garanties des droits des minorités et de l'autodétermination, la communauté internationale n'est peut-être pas dotée d'un cadre normatif suffisant pour évaluer la légalité, voire la légitimité, d'un conflit intra-étatique qui ne se limite pas au droit de s'opposer aux régimes racistes. Pourtant, au dire d'un expert :

Au niveau normatif, le régime de la Charte des Nations Unies et, encore davantage, l'ère de l'après-guerre froide, ont été marqués par l'accroissement constant du volume du recueil de lois internationales et d'autres normes (notamment les engagements politiques à l'égard de la gouvernance démocratique), tant à l'échelle internationale qu'au niveau de leur intégration au droit et aux pratiques du pays.

Même en admettant qu'il existe encore effectivement un écart considérable entre la théorie et la pratique, on ne peut pas s'empêcher de penser à plusieurs lacunes, entre autres à ces niveaux : capacité des organisations régionales et infrarégionales, notamment en matière d'alerte rapide (p. ex., une analyse pertinente et impartiale) et de réaction, négociation et médiation; besoin de recherches sur les causes premières et structurelles des conflits et les moyens d'en réduire l'ampleur; manque de volonté politique et nécessité d'un engagement politique clair, cohérent et constant, et besoin de clarifier et de mettre en œuvre les normes relatives à la Responsabilité de protéger qui ont été adoptées au Sommet des Nations Unies, en 2005. On pourrait combler en partie cette dernière lacune en renforçant les mécanismes de suivi et de surveillance pour assurer le respect des instruments internationaux adoptés d'un commun accord et des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies.

Il est également essentiel d'aborder la question de la cohérence (ou du manque de cohérence) des politiques internationales et de la collaboration entre les institutions et les acteurs non étatiques, étatiques et interétatiques ou, comme le dit un expert :

De relever le défi consistant à garantir que le travail humanitaire n'est pas érodé par les négociations politiques, que la politique de développement n'est pas incompatible avec les efforts de promotion des droits de la personne, et que les priorités commerciales et économiques ne font pas échouer tous ces efforts.

La communauté internationale devrait également appuyer les efforts qui visent à « intégrer la prévention aux processus d'élaboration des politiques et décisionnaires non gouvernementaux, gouvernementaux et intergouvernementaux, ainsi qu'au travail de planification des projets et des programmes ». À cet égard, le Canada pourrait frayer la voie en accordant la priorité aux réactions rapides dans le cadre de sa politique de prévention des conflits. À ce titre, le Canada pourrait créer « un groupe de travail sur la prévention des conflits, parallèlement au GTSR, afin de se focaliser sur les situations d'avant-conflit ». L'intention de se concentrer sur les situations

explosives ou la prévention précoce ne s'est toujours pas concrétisée dans la communauté internationale ou, comme le signale un expert :

Dans la conjoncture internationale actuelle, il demeure une seule institution vouée (uniquement) à la prévention des conflits : le haut-commissariat de l'OSCE pour les minorités nationales.

Le fossé Nord-Sud suscite également des préoccupations en matière de prévention. Il est souhaitable de former de véritables partenariats, d'appuyer les programmes réalisés dans les instituts de recherche et les universités du Sud et de mettre en place des mécanismes internationaux de surveillance susceptibles de faciliter, entre autres, la coopération interétatique en matière d'alerte rapide et de prévention.

Bons offices et médiation

Si le Canada s'engageait à concentrer davantage ses efforts sur les bons offices et le renforcement des capacités nationales de médiation à l'échelle internationale, quels types d'engagement de sa part seraient les plus utiles (y compris les principes/critères de prise de décision)? Selon vous, quels sont les domaines dans lesquels le Canada pourrait avoir un avantage comparatif ou apporter de la valeur ajoutée?

L'engagement du Canada dans la médiation est opportun. Le Canada peut s'engager en tant qu'acteur honnête, impartial, fiable, crédible et digne de confiance. Son bilinguisme et son « capital social riche » (diasporas) sont incontestablement des atouts.

Le Canada devrait saisir des occasions là où sa présence serait bien accueillie et où il pourrait réaliser le plus de choses, ce qui lui permettrait de renforcer sa crédibilité. Il devrait surtout s'engager à renforcer les capacités des parties en matière de négociation, de dialogue et de médiation, à mener des recherches sur le développement et des études connexes et à contribuer à « la diplomatie tranquille ». Il pourrait également oeuvrer au renforcement de ses capacités de médiation internationale. Il est très souhaitable de s'engager tôt, avant que les conflits ne s'aggravent et lorsque les parties sont probablement plus réceptives à l'engagement.

L'autre option (non exclusive) dont dispose le Canada consiste à participer à la mise en oeuvre du projet de création de l'unité de soutien de la médiation (MSU), et à la nomination d'un Représentant spécial des Nations Unies

chargé de la médiation, ce qui renforcerait les capacités multilatérales de médiation en cas de conflit.

Quels sont les dossiers/éléments clés que nous devrions connaître pour ouvrir un créneau au Canada dans le domaine de la médiation et comment le Canada devrait-il définir et renforcer ses capacités à cet égard?

En ouvrant un créneau, le Canada devrait connaître le caractère évolutif des conflits et ne pas présupposer qu'il faut envisager les situations de conflit dans une optique surannée où, au dire d'un participant :

Il existe deux camps opposés ou se trouvant dans des situations de conflit d'intérêts qui doivent être réglés pour prévenir la violence. De fait, les conflits d'intérêts ou d'identité sectaire qui sèment la discorde sont souvent interprétés comme un moyen d'avoir accès au pouvoir et (ou) à la richesse dans des sociétés qui se caractérisent par le chômage, la criminalité et l'inégalité entre les sexes... La médiation entre des personnes qui tentent d'établir des positions politiques exclusivistes risque d'alimenter et d'aggraver les conflits.

La médiation demeure néanmoins un instrument utile dans la boîte à outils de prévention grâce à sa capacité d'encourager le dialogue entre divers groupes et de servir éventuellement d'incubateur permettant de trouver de nouveaux moyens de régler des conflits.

On recommande également de reconnaître que tout accord conclu est un règlement politique temporaire. Ce processus doit être inclusif et comprendre divers groupes, surtout des acteurs de la société civile et des femmes, afin de conclure des accords simples et pratiques qui n'empiètent pas sur les intérêts des parties au conflit et créent une culture politique d'inclusion – « le renforcement de ces groupes dans des sociétés qui refusent des identités exclusives et offrent d'autres idées politiques ». La promotion de processus de paix inclusifs est un autre domaine dans lequel le Canada pourrait s'engager.

Le Canada doit consulter d'autres pays intéressés à renforcer ces capacités ou qui possèdent une expérience dans ce domaine et collaborer avec eux. Un expert a proposé que le Canada lance un processus ou une campagne exhortant :

Tous les pays qui cherchent des créneaux semblables [...] à se réunir, analyser et comprendre parfaitement les besoins de bons

offices et de médiation à l'échelle internationale; à procéder à une évaluation honnête de leurs capacités et de leurs avantages comparatifs mutuels, et à se partager le travail en conséquence.

Il est également essentiel que le Canada connaisse les conditions fondamentales d'engagement dans ce type d'activité politique, qui sont : le besoin d'un appui clair, vigoureux et durable aux niveaux ministériel ou de la direction et le soutien de tous les partis, la confidentialité, le besoin de ressources généreuses et souples, et l'appui parallèle soutenu des institutions multilatérales.

Carences dans le cadre normatif de la prévention des conflits

Y a-t-il certaines questions de portée générale sur lesquelles le Canada pourrait se pencher qui contribueraient à combler de graves lacunes dans le cadre normatif de la prévention des conflits?

Les principales questions que le Canada devrait aborder sont celles de l'engagement constructif à l'égard des acteurs non étatiques, étatiques et intergouvernementaux, et de la coopération avec ces acteurs. Il importe aussi de s'attaquer au problème de l'engagement et de l'intérêt politique durable, notamment en soulignant et en faisant mieux comprendre les processus qui influencent et génèrent les politiques. En outre, le Canada pourrait exercer une influence en faisant progresser la sécurité humaine et un ensemble commun de normes portant sur ce concept, ainsi qu'en mettant en œuvre ses principes.

Sur le plan des institutions, il faut s'efforcer de renforcer le *Cadre de coordination pour la prévention des conflits*, et créer une commission pertinente de consolidation de la paix qui se consacre au travail de prévention. Fait intéressant, il y a encore plusieurs conflits dans lesquels les parties ignorent les pressions internationales et sont insensibles aux règlements négociés. On pourrait donc avoir également besoin d'un modèle innovateur et de nouveaux outils afin de remplacer ceux de l'ONU pour régler des conflits dans lesquels l'Organisation a peu de chances de pouvoir jouer un rôle (p. ex. le rôle de l'ANASE).

Plusieurs autres questions pressantes doivent retenir l'attention, notamment : « les souffrances et vulnérabilités mettant la vie en danger »; le VIH/sida comme arme de guerre; le besoin de critères sur le recours à la force pour assumer la responsabilité de protéger; les relations interethniques; les migrations; le crime organisé; et « les jeunes gens agités ». Il faut examiner

particulièrement le rôle que l'impartialité joue dans la gestion de la paix et des conflits et les problèmes que pose le travail avec – et dans – des États fragiles, une catégorie très controversée.

Il faut conceptualiser à nouveau l'approche du développement d'une manière plus ascendante, « qui se concentre sur le renforcement des institutions, la création d'emplois durables et l'égalité hommes-femmes » et qui est sensible aux conflits (p. ex, en matière de gouvernance).

Nouveaux acteurs dans les conflits

Y a-t-il de nouveaux protagonistes d'un conflit auxquels le Canada et les autres pays devraient prêter un intérêt particulier? Les approches actuelles de la prévention des conflits tiennent-elles suffisamment compte du rôle des acteurs non étatiques et transnationaux?

On a oublié inopportunément le rôle des acteurs non étatiques et ses conséquences, notamment les liens entre la criminalité et les conflits. Comme ces acteurs jouent un rôle de plus en plus important dans des situations de conflit, il est urgent de réfléchir à la manière dont la communauté internationale peut collaborer avec eux. Il faudrait envisager la possibilité de se servir des outils diplomatiques et économiques utilisés pour influencer les acteurs étatiques, et examiner les orientations stratégiques et tactiques de ces groupes ainsi que les différences qui existent dans leur organisation interne.

Toutefois, il ne faut pas tenir les acteurs non étatiques uniquement pour des intervenants dans les conflits. Comme ils jouent également un rôle politique, il est bon d'examiner les effets que le développement social et économique planétaire a sur leurs besoins et comment le manque d'institutions auxquelles ils peuvent avoir recours pour régler des griefs peut influencer sur la manière dont ils contribuent à la prévention des conflits (notamment en matière de justice transitoire). En outre, des institutions de la société civile, entre autres les universités, ont un rôle important (quoique souvent oublié) à jouer dans leur communauté, comme la présentation de rapports sur les projections régionales et locales de la sécurité humaine ainsi que la conception et la recherche d'indicateurs de conflit.

On oublie aussi, dans le contexte de la prévention des conflits, le rôle de plus en plus important que la Chine et l'Inde jouent sur la scène mondiale. Leurs investissements croissants dans le monde entier et leur puissance pourraient être des atouts. Le but qu'elles visent et l'influence qu'elles exercent à

l'égard de certains conflits pourraient contribuer à amener les parties à la table de négociations et à modérer leurs positions.

Le rôle de la société civile dans la prévention des conflits

Quel rôle la société civile a-t-elle à jouer dans la prévention des conflits? Quels sont les types de mécanismes et de structures d'interaction qui peuvent le mieux assurer la communication entre les organisations de la société civile (OSC) et les décideurs (en particulier ceux qui oeuvrent dans des organisations régionales et internationales)?

La société civile peut jouer un rôle essentiel dans la surveillance, la défense des intérêts, l'approfondissement de la réflexion et la découverte de régions propices à la prévention des conflits. Les réseaux d'OSC aux niveaux mondial, régional, infrarégional et national (comme le *Partenariat mondial pour la prévention des conflits armés*) sont des sources utiles pour les interlocuteurs ainsi que des moyens de diffusion, de réflexion (et de génération) d'impressions assez vraies du public.

Il faut renforcer les OSC, surtout lors de la transition vers la démocratie, et offrir une instruction civique ainsi que des cours sur la paix afin de permettre aux citoyens de se protéger eux-mêmes et d'œuvrer à la prévention des conflits. Il importe de donner une latitude politique pour permettre à la société civile de jouer un rôle important dans les processus de prévention ou de règlement des conflits. Comme le signale un expert :

Le problème de la création d'espace est endémique dans les conflits... L'absence ou l'insuffisance de structures permettant d'amorcer le dialogue est une cause principale de conflit ou un facteur de perpétuation des conflits.

À ce titre, il faut permettre l'établissement de liens entre la société civile et les mécanismes intergouvernementaux régionaux et infrarégionaux de prévention des conflits grâce à des ententes institutionnelles qui dépassent le cadre de consultations spéciales. L'accès au processus décisionnaire peut contribuer sensiblement à habiliter, légitimer et stimuler la société civile.

Les OSC risquent toutefois de jouer parfois un rôle destructif. Par exemple, des OSC religieuses et ethniques peuvent accaparer une idéologie, ou des ONG internationales peuvent entraver des initiatives locales susceptibles de promouvoir la paix. Il faudrait définir les rôles des organisations/communautés religieuses et leur capacité de gestion des conflits. Il est souhaitable

d'adopter une réglementation plus efficace ou un code de conduite clair et des normes de transparence pour régir les interactions entre les OSC et les sociétés déchirées par la guerre.