

Chapitre 5

La paix et la sécurité : une nécessité

Résumé

Le droit à la vie et à la sécurité est le plus fondamental des droits de l'homme. Sans **augmentation des investissements dans la prévention des conflits**, le développement en Afrique ne connaîtra pas l'accélération rapide du développement que les Africains attendent. Investir dans le développement est en soi un investissement dans la paix et la sécurité, mais beaucoup d'autres mesures directes devraient être prises pour renforcer la prévention des conflits :

- Renforcer **la capacité des États et des sociétés d'Afrique de prévenir et de gérer les conflits** en s'attaquant à leurs causes premières et en prenant des mesures pour que l'aide contribue de manière plus efficace à l'instauration d'une paix durable, en améliorant la gestion des revenus tirés des ressources naturelles et en luttant contre le commerce des petites armes et des « ressources sources de conflits » ;
- Renforcer **la capacité des organisations régionales africaines et de l'ONU de prévenir et de résoudre les conflits par, par exemple, des systèmes d'alerte rapide plus efficaces, la médiation et les opérations de maintien de la paix**. Nous proposons à cette fin d'allouer un financement souple pour aider l'Union africaine et les organisations régionales à améliorer leurs capacités et activités de base ; et de soutenir la création d'une Commission de construction de la paix de l'ONU ;
- Améliorer la coordination et le financement de **la consolidation de la paix post-conflit et du développement**, pour éviter que les pays qui sortent d'un conflit violent n'y retombent.

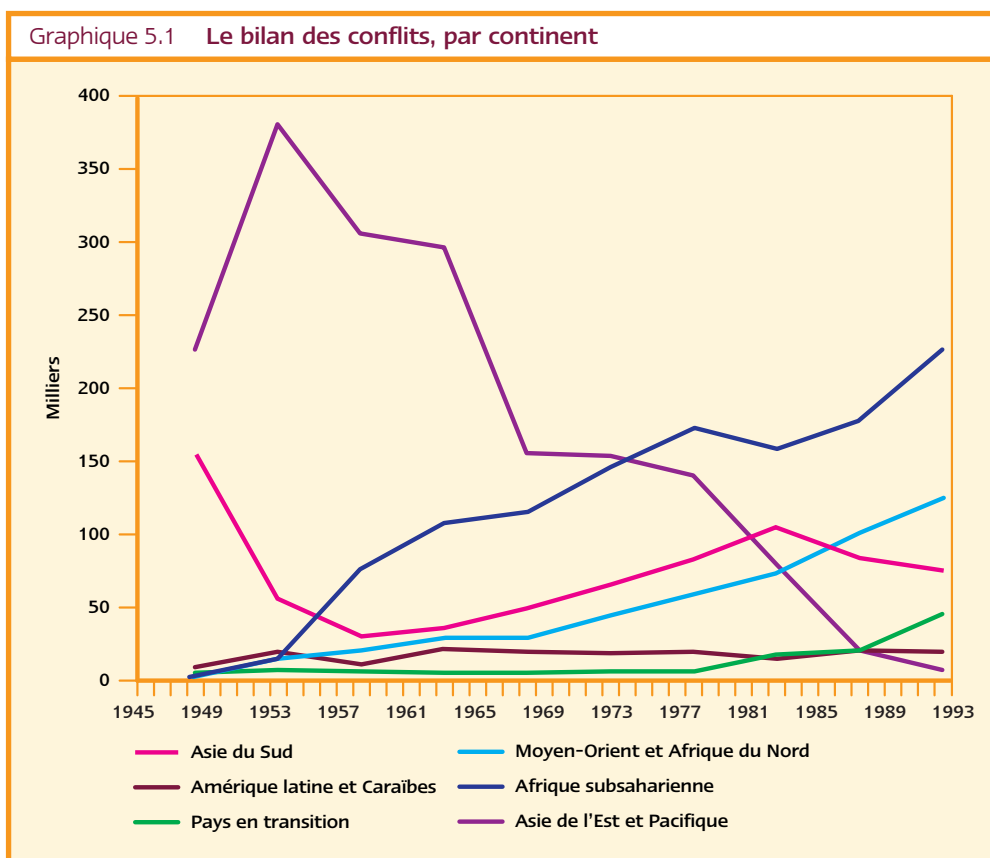
Une liste complète des recommandations de la Commission dans le domaine de la paix et de la sécurité graphique à la fin de ce chapitre.

1 Peu d'Africains peuvent se permettre de partager le point de vue selon lequel la prévention des conflits en Afrique est une cause perdue.

2 Les conflits violents ont tué et déplacé plus de personnes en Afrique que sur n'importe quel autre continent ces dernières décennies. Cela a fait progresser la pauvreté et l'exclusion, a nui à la croissance et au développement et a privé de nombreuses personnes de leur droit à la vie, à la liberté et à la sécurité prévu à l'article 3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme¹.

3 Les consultations que nous avons menées en Afrique montrent qu'il existe un désir puissant de voir davantage de mesures prises pour prévenir l'émergence, la progression et la réémergence des conflits violents². La responsabilité de la paix et de la sécurité incombe en premier lieu aux gouvernements africains, mais il ne fait aucun doute pour la Commission qu'il est essentiel que les pays développés interviennent pour faire de ce désir

une réalité. Les politiques commerciales, économiques et de développement du monde développé, ainsi que sa participation au commerce des petites armes et des « ressources sources de conflit », ont contribué à l'instabilité de l'Afrique. Les pays développés ont, à ce jour, toujours accordé la priorité à la réaction plutôt qu'à la prévention. Souvent, ils ont



Source : ministère britannique du développement international, 2001

9 L'Afrique affiche également le taux le plus élevé, et de loin, de déplacements forcés au monde : 13 millions de déplacés internes et 3,5 millions de réfugiés, soit plus du double du nombre absolu en Asie, dont la population est pourtant plus de cinq fois plus élevée⁵.

10 Une bonne partie de ces décès et de ces déplacements résulte des guerres civiles longues et violentes qui touchent de nombreux pays d'Afrique. D'après les estimations, 4 millions de personnes ont perdu la vie à la suite directe ou indirecte de la guerre civile et du maintien de l'insécurité dans la RDC depuis 1998⁶. Aucune guerre n'a fait un bilan aussi lourd depuis la Seconde Guerre mondiale⁷. Les coups d'état, l'instabilité politique et les éruptions de violence localisées ont affecté beaucoup d'autres pays. Au Nigeria, par exemple, au moins 10 000 personnes ont perdu la vie entre 1999 et 2003 en raison de la violence localisée continue et des combats courts mais brutaux au sein des communautés⁸. L'absence généralisée de systèmes juridiques et de maintien de l'ordre efficaces contribue aux crimes violents et à l'insécurité dans beaucoup d'autres endroits. Ceux qui souffrent le plus sont les pauvres et les personnes vulnérables, dont nombre de femmes et d'enfants, lesquels sont recrutés, de force bien souvent, dans des groupes armés où ils deviennent des enfants soldats, des porteurs ou des esclaves sexuels⁹.

11 Deuxièmement, les conflits violents et l'insécurité nuisent gravement au développement. Ils accentuent la pauvreté, réduisent la croissance¹⁰, le commerce et les investissements, et détruisent les infrastructures vitales¹¹ et le « capital humain » par les décès, les blessures et les déplacements. Les conflits violents encouragent des niveaux de dépenses militaires élevés, ce qui réduit les ressources disponibles pour le développement¹². Les conflits violents contribuent à la propagation de la malnutrition et des maladies infectieuses, y compris le

VIH/SIDA, en raison de l'effondrement des services, du mouvement rapide des réfugiés et des déplacés internes et de l'utilisation du viol comme arme de guerre¹³.

12 Troisièmement, une fois déclenchés, les conflits violents peuvent créer des tensions insolubles et continues qui sont très difficiles à résoudre. La violence aggrave la pauvreté, l'inégalité et la stagnation économique, qui peuvent à leur tour entraîner des conflits violents. L'endommagement et la destruction des systèmes de santé et d'éducation contribuent au maintien des inégalités et de l'exclusion qui alimentent les tensions. Le déplacement de grands nombres de personnes a alimenté la croissance rapide de villes telles que Kinshasa¹⁴, ce qui crée d'autres problèmes potentiels. L'effondrement des institutions, des structures sociales et culturelles, ainsi que le traumatisme créé par la violence et le déplacement, approfondissent le ressentiment et les divisions, ce qui augmente les risques de conflits futurs. Ainsi, les pays qui ont connu une guerre civile ont plus de chances de reconnaître la violence à l'avenir¹⁵. En outre, la violence dans un pays peut être source d'instabilité dans les pays voisins et accentuer les pressions sur les ressources de ces derniers par les déplacements de réfugiés. Parce qu'ils affaiblissent les États, les troubles internes peuvent créer un environnement favorable aux organisations terroristes internationales.

13 Quatrièmement, il revient plus cher pour la communauté internationale de réagir aux conflits que de les prévenir. Quand elle réagit à une crise, la communauté internationale a tendance à le faire en déployant des troupes de maintien de la paix ou en apportant une aide humanitaire¹⁶. Cela coûte cher. Le budget des opérations de maintien de la paix de l'ONU en Afrique de juillet 2004 à juin 2005 s'élève à 2,86 milliards d'USD¹⁷. L'Afrique a reçu environ 7 milliards d'USD d'aide humanitaire entre 1995 et 2001, dont une grande partie a été envoyée en réponse à des conflits violents, et quatre des 10 premiers pays au monde à toucher l'aide humanitaire se trouvaient en Afrique¹⁸. En outre, la reconstruction coûte cher : d'après les estimations, à elle seule la reconstruction de la République démocratique du Congo coûtera 20 milliards d'USD¹⁹. Il n'est donc pas étonnant que plusieurs études aient montré que la prévention des conflits soit d'un rapport coût-efficacité nettement meilleur que l'intervention²⁰. D'après une estimation, la prévention des hostilités en Somalie aurait coûté à la communauté internationale 1,5 milliard d'USD, par rapport aux 7,3 milliards d'USD qu'a coûté l'intervention²¹.

14 Beaucoup sont d'accord sur le fait que la prévention est souhaitable, mais affirment qu'elle n'est pas possible. Les données disponibles semblent indiquer le contraire. D'après certaines études, les mesures de prévention, à l'échelon national et international, auraient évité 25 % de conflits violents dans le monde dans la deuxième moitié des années 1990²². D'autres études montrent qu'il aurait été possible de faire plus pour éviter des crises majeures. Comme dans la plupart des grands conflits en Afrique, il y avait, bien avant le génocide de 1994, des signes évidents de risques de conflit sérieux au Rwanda : l'approfondissement de la crise économique et la montée des tensions ethniques et de la violence par exemple. Des avertissements spécifiques et détaillés à propos du génocide imminent ont été donnés peu avant le déclenchement des hostilités. Un ensemble de mesures de prévention, telles que, par exemple, un plus grand soutien à la mise en œuvre des accords de paix, allié à un soutien économique pour atténuer l'impact de la crise économique, aurait pu réduire le risque que le génocide rwandais ait lieu de jusqu'à 50 %²³.

15 Le reste de ce chapitre montre qu'il existe de nombreuses possibilités d'augmenter les investissements dans la prévention : en s'attaquant aux causes premières des conflits violents et en développant la capacité des sociétés africaines de gérer les conflits, en améliorant la capacité des organisations régionales, continentales et internationales de prévenir et de résoudre les conflits et en veillant à ce que la paix soit maintenue dans les pays sortant d'un conflit violent.

16 À tous les niveaux, les acteurs devraient promouvoir la mise en œuvre intégrale de la résolution 1325 (2000) de l'ONU sur le rôle des femmes dans les processus de paix et sur l'impact des conflits armés sur les femmes et les filles²⁴.

5.2 La construction de sociétés africaines en paix

17 Comme le montre la graphique 5.1, l'Afrique n'a pas toujours connu des niveaux de conflit aussi élevés. La violence fait irruption lorsque les mécanismes de gestion des conflits et des tensions des sociétés s'effondrent – ou ne sont pas en mesure de gérer le problème. Ainsi, la montée des conflits violents enregistrée ces dernières décennies résulte de l'augmentation des sources de tension et d'une capacité de plus en plus réduite de les gérer dans de nombreuses parties d'Afrique.

18 La seule manière de construire une paix durable consiste à s'attaquer aux sources des conflits et à renforcer la capacité de les gérer²⁵. C'est en fait aux Africains d'avoir l'initiative à cet égard, mais les pays développés doivent jouer leur rôle en remédiant à l'impact négatif de leurs politiques et de leur comportement sur le niveau de tension, et en consacrant davantage de ressources à l'atténuation des tensions et au renforcement des mécanismes de gestion des conflits.

19 Il est essentiel d'investir dans le développement, la croissance et la création d'emplois, y compris par le biais de politiques commerciales plus équitables, pour réduire les conflits violents en Afrique. D'après des études, « doubler le revenu par habitant réduit à peu près de moitié le risque de rébellion » et « chaque point de pourcentage de plus du taux de croissance réduit le risque de rébellion d'environ un point de pourcentage »²⁶. Lorsque le taux de chômage est élevé, en particulier chez les jeunes, la violence offre des possibilités économiques qui n'existent pas ailleurs²⁷. Les nombreux enfants devenus orphelins à la suite des conflits violents et du fait du SIDA risquent d'étoffer les rangs des jeunes mécontents.

20 Cependant, un développement et une croissance qui ne s'attaquent pas aux problèmes de l'inégalité et de l'exclusion ne réduiront pas les conflits violents. L'inégalité et l'exclusion sont les causes centrales des conflits violents²⁸. L'inégalité d'accès aux postes administratifs, aux services de base et aux possibilités économiques a créé des tensions entre les

naturelles représentent une partie importante de l'économie de guerre, les guerres ont tendance à durer plus longtemps et sont plus difficiles à résoudre³⁴ – comme cela a été le cas, par exemple, en Angola, au Liberia, en Sierra Leone, en Somalie et dans la RDC. Ceci est lié au commerce illégal des armes, aux systèmes de transport clandestins, au blanchiment de l'argent et aux réseaux criminels³⁵.

23 Les tensions sur l'accès à la terre, les droits de pacage, l'eau, les forêts, les stocks de poissons et d'autres ressources vitales ont également joué un rôle central dans les conflits violents en Afrique. Les conflits entre les pâtres et les cultivateurs sur l'accès à la terre sont sources de violence localisée dans de nombreuses parties d'Afrique, mais il arrive souvent qu'ils débordent des frontières et dégèrent en conflits plus importants. Par exemple, de tels litiges ont contribué à la violence actuelle à Darfur, au Soudan. En Côte d'Ivoire, la montée des tensions locales à propos de l'utilisation des terres, liées à la migration et à l'identité nationale, a contribué à l'instabilité nationale. Les ressources communes en eau peuvent créer des tensions entre les pays, comme cela a été le cas dans le bassin du Nil (cf. chapitre 7) et ailleurs, et l'accès à des ressources minérales précieuses alimente les combats dans la région des Grands Lacs.

24 La prolifération des petites armes et autres armes

nécessité de faire participer d'autres acteurs essentiels, dont les jeunes. Ces mécanismes d'intervention « à la base » doivent également être compris et soutenus.

28 Tous les thèmes abordés dans ce rapport ont un rôle essentiel à jouer dans la résolution des causes des conflits et dans le développement de la capacité locale et nationale de les gérer – en promouvant la gouvernance intégratrice et efficace et une société civile puissante ; le développement, le commerce, la croissance et la diversification économique ; en remédiant à l'exclusion par le développement humain et la participation ; et en prenant des mesures d'atténuation de l'impact des crises économiques. Nous décrivons d'autres mesures essentielles à la prévention des conflits ci-dessous.

5.2.1 **Rendre l'aide plus efficace dans la réduction des conflits violents et la promotion de la sécurité**

Recommandation : pour que l'aide joue un rôle plus efficace dans la réduction des conflits, tous les donateurs, les institutions financières internationales et l'ONU devraient obligatoirement utiliser des évaluations de réduction des risques de conflits violents et d'amélioration de la sécurité humaine, lorsqu'ils formulent leurs stratégies d'assistance régionales et nationales⁴³. Un engagement en ce sens devrait être pris au sommet consacré au bilan des objectifs du Millénaire de l'ONU, en septembre 2005, et sa mise en œuvre devrait être suivie est évaluée par le biais du mécanisme de contrôle par les pairs du Comité d'aide au développement (CAD) et d'autres mécanismes.

29 L'aide au développement donne la possibilité de s'attaquer aux causes premières des conflits violents en promouvant la croissance et la lutte contre la pauvreté et en remédiant aux inégalités et aux exclusions. Toutefois, une aide au développement qui a pour effet de renforcer les causes premières des conflits violents (l'exclusion, l'inégalité, la mauvaise gouvernance, etc.) ou qui n'en tient pas compte, risque fort d'aggraver la situation. Par exemple, si l'aide renforce des dirigeants ou des gouvernements qui n'ont pas à rendre compte de leurs actes et qui excluent certains groupes religieux ou ethniques, cela aura pour effet d'alimenter les causes premières des conflits violents. L'aide au développement a accentué les tensions ethniques au Rwanda avant le génocide⁴⁴. Il est également arrivé que des projets et des programmes soient à l'origine de troubles parce qu'ils renforçaient ou exacerbent les inégalités au niveau local⁴⁵.

30 Le problème est que les acteurs du développement refusent souvent de reconnaître que leurs politiques d'aide et leurs fonds ne sont pas neutres : ils ont un impact politique même si leurs objectifs sont sains sur le plan économique et du développement. Il peut également leur arriver de ne pas comprendre et de ne pas tenir compte des réalités des pays dans lesquels ils interviennent. Par exemple, les principaux donateurs qui sont intervenus en Côte d'Ivoire, au Rwanda et au Zaïre dans les années 1990 n'ont pas tenu compte des signes manifestes d'instabilité imminente. En outre, le soutien à la gestion des conflits et à la réforme des secteurs de la justice et de la sécurité (maintien de l'ordre compris) n'est généralement pas jugé prioritaire, alors qu'il ne fait aucun doute que la sécurité est essentielle au développement. Le soutien insuffisant accordé à ces programmes a été particulièrement préjudiciable à la consolidation de la paix post-conflit. Sans soutien à la réforme du secteur de la sécurité et au maintien de l'ordre au niveau national, la capacité élémentaire de maintien de la paix nécessaire existera pas.

31 Certaines mesures limitées ont été prises pour s'attaquer à ces problèmes. Nombre des organisations mentionnées dans la recommandation ci-dessus ont développé des outils d'évaluation des conflits. Le soutien des donateurs en faveur de la prévention des conflits, de la sécurité et des programmes de réforme du secteur de la justice a également augmenté⁴⁶. Certains programmes de développement ont également été adaptés de

manière à tenir compte du problème des conflits. Par exemple, ayant découvert qu'un de ses programmes agricoles contribuait directement au conflit entre les agriculteurs et les pâtres dans le nord du Nigeria, la Banque mondiale a eu recours à l'analyse des conflits pour améliorer la deuxième phase de son programme afin que ce dernier soutienne les mécanismes de gestion des conflits locaux⁴⁷.

32 Les progrès sont toutefois encore très limités et souvent confinés à des

exporter des armes vers le pays, y compris des armes qui peuvent être utilisées pour la répression interne ou la guerre. Plusieurs des plus grands fabricants, exportateurs et négociants d'armes travaillant avec l'Afrique se trouvent dans les pays du G8 et de l'UE⁵¹. En d'autres termes, si la volonté politique existe dans ces pays, les accords de contrôle et les autres mesures pourront avoir un impact.

37 Il semblerait qu'un nombre croissant d'États reconnaissent la nécessité de prendre des mesures plus efficaces pour lutter contre la prolifération des armes. En Afrique, par exemple, certaines organisations régionales ratifient actuellement des accords de contrôle des armes plus rigoureux ou ayant force d'obligation⁵² et de nombreux gouvernements africains essaient actuellement d'améliorer le contrôle des armes déjà en circulation dans leur pays. Globalement, le soutien en faveur d'un TCA en tant que cadre législatif international et une possibilité d'action cohérente contre la prolifération des armes dans les pays à risque d'instabilité augmente⁵³. Un TCA établirait un mécanisme juridique international sans équivoque pour empêcher le transfert des armes susceptibles d'être utilisées dans des conflits violents, pour la violation des droits de l'homme, le terrorisme ou d'autres abus graves contraires au droit international.

38 En 2005, une des priorités des pays du G8 et de l'UE devrait être de faire naître un consensus derrière l'idée d'un TCA et de développer les critères de ce dernier. Outre l'amélioration du contrôle des transferts légaux, un accord sur les contrôles communs du négoce pourrait constituer un pas en avant important. En 2006, la conférence de bilan des Nations unies consacrée aux petites armes créera une occasion importante de définir des consignes internationales sur les transferts, le trafic et le négoce des armes.

39 Les négociants d'armes jouent un rôle majeur dans la fourniture d'armes aux zones de conflit en Afrique. Plusieurs rapports des Nations unies sur les sanctions ont souligné le rôle de ces intermédiaires. Plusieurs pays, tels que les États-Unis, la Belgique, l'Estonie et la Finlande, ont des dispositifs de contrôle généraux du négoce, activités extraterritoriales comprises, mais ailleurs ces dispositifs sont faibles et bien souvent ne couvrent pas les aspects extraterritoriaux.

40 D'après les données disponibles, le transport des armes illégales vers l'Afrique et à l'intérieur de l'Afrique continue par transport maritime, aérien et terrestre⁵⁴. Les gouvernements du G8 et de l'UE devraient prendre l'initiative pour encourager des contrôles plus stricts ainsi qu'une amélioration de la surveillance et de l'application de la réglementation actuelle. La réglementation du transport pourrait être resserrée par la création d'un système d'enregistrement des transitaires (listes blanches/noires internationales de sociétés, etc.) ou par une surveillance plus rigoureuse des règles d'assurance dans le secteur de l'aviation. Cela ne sera efficace que si un effort concerté est accompli pour renforcer le partage d'informations à l'échelon international et que la surveillance est envisagée de manière plus pro-active.

41 Les pays donateurs devraient également soutenir les gouvernements africains dans le renforcement de la capacité nationale et régionale de surveiller la conformité, de faire respecter les règles en vigueur et de gérer les stocks actuels au moyen de programmes de gestion des PAAL pratiques et bénéficiant d'un financement suffisant. En outre, ils doivent activement promouvoir l'intégration de programmes de déminage dans les efforts de reconstruction post-conflit et de consolidation de la paix à l'échelon régional.

5.2.3 La gestion des ressources naturelles

Recommandation : afin d'accélérer l'adoption de mesures de contrôle du commerce des ressources naturelles utilisées pour financer les guerres, la communauté internationale devrait :

- **se mettre d'accord sur une définition commune des « ressources sources de conflits », devant être approuvée mondialement par le biais des Nations unies ;**
- **créer un comité d'experts permanent au sein de l'ONU chargé de surveiller les liens entre l'extraction des ressources naturelles et les conflits violents et la mise en œuvre des sanctions. Le comité d'experts devrait être habilité à recommander des mesures coercitives au Conseil de sécurité de l'ONU.**

42 Au chapitre 4, nous proposons plusieurs manières de renforcer la gestion des ressources naturelles, dont le soutien en faveur de l'initiative de transparence des industries extractives (ITIE) et l'application des principes de transparence à d'autres secteurs des ressources naturelles, tels que la sylviculture et la pêche. Ces recommandations visent également à s'attaquer au problème du rôle des ressources naturelles dans les conflits en Afrique. Par conséquent, **afin d'atténuer le rapport entre les ressources naturelles et les conflits violents en Afrique, la communauté internationale devrait soutenir les recommandations relatives au renforcement de la transparence présentées au chapitre 4.**

43 La communauté internationale dispose de plusieurs instruments pour empêcher le commerce des « ressources sources de conflit » – ressources utilisées pour financer les guerres – dont les sanctions visant des personnes, des produits ou des régimes, les programmes de certification et la création de comités d'experts chargés d'enquêter sur les activités commerciales illégales dans les zones de conflit. Un exemple de réponse internationale à l'abus des ressources naturelles pour alimenter et financer la guerre est le programme de certification du processus Kimberley, initiative dans laquelle les gouvernements, les industriels et les ONG ont uni leurs forces pour freiner le mouvement des « diamants sources de conflit »⁵⁵.

44 Il est difficile de prendre des mesures plus efficaces pour empêcher le commerce des ressources sources de conflit en raison du fait qu'il n'existe pas encore de définition de ces ressources reconnue au plan international⁵⁶. Cela signifie que chaque produit et chaque type d'abus doivent être envisagés séparément, de manière ad hoc. Il a fallu deux ans et plusieurs résolutions de l'ONU pour mettre en place le processus Kimberley⁵⁷. Une définition commune des ressources sources de conflit, avec des critères clairement définis permettant de déterminer quand des ressources deviennent des ressources utilisées dans les conflits, dispenserait d'avoir un programme séparé pour chaque produit⁵⁸. Les mesures internationales visant à stopper le commerce des ressources sources de conflit pourraient alors entrer en jeu dès qu'il existe des preuves convaincantes que les revenus tirés de l'extraction d'une ressource particulière dans un pays donné sont utilisés pour le financement de conflits violents. La communauté internationale devrait accorder la priorité au processus d'élaboration d'une définition commune des ressources sources de conflit, et le financer. Cette définition pourrait être intégrée à une résolution de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité de l'ONU, afin de maximiser son impact international.

45 Un autre obstacle est le manque de volonté politique de veiller à ce que les sanctions internationales soient appliquées et de punir ceux qui ne les respectent pas. De même, la surveillance et la mise en application des recommandations par les comités d'experts sont souvent faibles⁵⁹. Reconnaisant ces problèmes, le Groupe de haut niveau des Nations unies a suggéré un certain nombre de mesures que la communauté internationale devrait prendre pour améliorer l'efficacité des sanctions⁶⁰. (Voir l'annexe 1 pour le texte des recommandations du Groupe de haut niveau des Nations unies à propos des sanctions.) La communauté internationale devrait soutenir la mise en œuvre de ces mesures afin d'améliorer l'efficacité des sanctions internationales.

46 Il est possible d'améliorer la surveillance et l'application des sanctions par la création d'un organisme permanent attaché au Conseil de sécurité de l'ONU, habilité à enquêter

sur les délits et à les sanctionner⁶¹. Les comités d'experts de haut niveau des Nations unies créés ces dernières années se sont heurtés à des obstacles logistiques et bureaucratiques importants lors de leur établissement. En outre, leurs mandats étaient seulement temporaires⁶². Un comité d'experts permanent permettrait de conserver les connaissances institutionnelles nécessaires à la conduite des enquêtes et serait en mesure de répondre plus rapidement aux situations de conflit complexes et évoluant rapidement. Cet organisme permanent pourrait également être chargé d'analyser le rapport entre les ressources naturelles et les conflits violents.

5.2.4 Les activités des entreprises dans les zones de conflit

Recommandation : les pays de l'OCDE devraient promouvoir le développement et la mise en œuvre intégrale de consignes claires et complètes pour les entreprises exerçant leurs activités dans des zones présentant des risques de conflit violent, en vue de leur intégration aux Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales.

47 Une des répercussions de l'instabilité est la baisse des investissements nationaux et étrangers. Le chapitre 7 comporte des propositions visant à y remédier, au moyen d'un fonds de garantie pour les investisseurs actifs dans les pays touchés par des conflits.

48 Cependant, bien que ces investissements soient souvent désespérément nécessaires, les entreprises activement engagées dans ces pays peuvent également avoir un effet négatif sur la paix et la sécurité. En ayant recours à des sociétés de gardiennage privées peu recommandables ou en s'assurant les services de groupes armés pour protéger leurs installations, les multinationales contribuent à l'insécurité générale⁶³. Il existe un autre facteur perturbateur : l'embauche d'un nombre disproportionné de personnes d'une catégorie socio-économique précise ou d'un groupe ethnique précis, ou l'offre « d'aide au développement » à certaines communautés particulières⁶⁴. Dans d'autres cas, les entreprises contribuent plus directement à alimenter les guerres en versant, par exemple, des sommes importantes aux gouvernements ou aux seigneurs de la guerre et en aidant des régimes corrompus ou oppressifs à rester au pouvoir. Il arrive parfois que ces paiements servent directement au financement des conflits. Certaines entreprises font également le trafic des armes⁶⁵.

49 Beaucoup de ces actes constituent une violation du droit international⁶⁶. Mais les entreprises commettent beaucoup d'autres actes qui ne peuvent pas être qualifiés de délits ni être contrôlés par les voies réglementaires actuelles mais qui n'améliorent pas la situation. Plusieurs normes et codes de conduite essaient actuellement de combler le vide juridique, dont les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales⁶⁷. Bien que ces principes directeurs soient facultatifs, les gouvernements de l'OCDE sont tenus de les promouvoir et de veiller à ce qu'ils soient respectés⁶⁸. Le G8 s'est déjà engagé à « encourager l'adoption de principes facultatifs de responsabilité sociale des entreprises par les sociétés actives dans le développement des ressources naturelles de l'Afrique »⁶⁹. Cette obligation doit maintenant être appliquée.

50 Cependant, les principes directeurs actuels ne couvrent pas suffisamment les activités économiques dans les zones présentant des risques de conflit violent ou se trouvant déjà en situation de conflit violent. Les principes directeurs à l'intention des entreprises ont besoin d'être revus en tenant compte des zones de conflit, en indiquant les meilleures pratiques actuellement en place en matière de sécurité, de transparence et de modalités de péréquation des recettes. Ces principes directeurs devraient viser à aider les entreprises à éviter les risques potentiels que suppose l'exercice d'activités dans de tels environnements, et ainsi leur permettre d'investir avec plus d'assurance. Ils devraient insister sur l'importance de recourir à l'analyse des conflits et aux évaluations de risques pour éviter de

créer ou d'aggraver les conflits. Les mécanismes de mise en œuvre des Principes directeurs de l'OCDE par le biais des points de contacts nationaux (PCN) devraient être renforcés, par exemple par l'établissement de PCN dans les pays d'Afrique riches en ressources, comme l'ont recommandé des participants aux consultations régionales de la Commission. En outre, comme nous l'avons souligné au chapitre 4, les actionnaires possèdent une influence considérable qu'ils peuvent exercer pour faire respecter les codes et les normes. Les consommateurs possèdent également un grand pouvoir de persuasion pouvant pousser les entreprises à adopter des politiques éthiques.

51 De toute évidence, les principes directeurs seuls ne suffiront pas. Il faudra qu'un organisme soit chargé de surveiller leur efficacité, en dissuadant clairement les intervenants de ne pas les respecter⁷⁰. Il pourrait s'agir d'une autre fonction du **comité d'experts permanent du Conseil de sécurité de l'ONU** chargé de surveiller différentes questions relatives aux ressources sources de conflit et à leur commerce, dont nous avons recommandé la création ci-dessus. Cet organisme devrait également avoir pour mission de veiller à ce que les entreprises ne tournent pas les principes directeurs en les interprétant de manière délibérément étroite⁷¹. Il pourrait également jouer un rôle dans la surveillance des activités des entreprises non immatriculées dans les pays de l'OCDE.

5.3 Développer la capacité régionale et mondiale de prévenir et de résoudre les conflits violents : alerte rapide, médiation et maintien de la paix

52 Lorsque les mécanismes régionaux ou nationaux échouent, les organisations régionales et internationales ont un rôle essentiel à jouer dans la prévention et la résolution des conflits violents et la protection des civils.

53 Partout dans le monde, l'intégration régionale et les organisations régionales jouent un rôle dans la promotion de la paix et de la sécurité. Par exemple, la création et l'élargissement de l'Union européenne ont été vus comme une source de stabilité en Europe. En 2001, l'UE, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et l'OTAN ont mené plusieurs interventions, dont des opérations de médiation et de maintien de la paix préventives, qui ont empêché l'escalade des conflits dans l'ex-république yougoslave de Macédoine⁷².

54 Les efforts continentaux et régionaux jouent un rôle de plus en plus important dans la consolidation de la paix et de la sécurité en Afrique. Au niveau continental, l'Union africaine a créé un Conseil de la paix et de la sécurité et envisage de créer un système d'alerte rapide continental et un dispositif de médiation continental, ainsi qu'une Force d'intervention africaine (FIA) chargée d'opérations de maintien de la paix. Bien que ces mécanismes n'en soient qu'au début de leur développement, l'UA a déjà montré sa volonté d'agir en déployant une opération de soutien de la paix à Darfur, au Soudan, et en promouvant l'intervention dans des crises en Côte d'Ivoire, dans la région des Grands Lacs et en Somalie.

55 Les communautés économiques régionales (CER) africaines ont également fait preuve d'une volonté d'intervenir dans les conflits de leurs régions⁷³. La CEDEAO est intervenue dans plusieurs conflits régionaux au cours des 10 années passées, y compris au Liberia, en Sierra Leone et en Côte d'Ivoire. Son homologue en Afrique orientale, l'Autorité intergouvernementale pour le développement (AIGD), a dirigé les efforts de médiation lors des conflits du Soudan et de Somalie. L'Afrique du Sud a été à la tête des efforts régionaux de négociation d'un accord de paix dans la RDC. En 2004, des intervenants africains et internationaux ont essayé de faire progresser la paix dans la région des Grands Lacs en organisant une conférence réunissant tous les principaux acteurs, à Dar es Salam.

56 Les efforts régionaux n'aboutissent pas toujours et ont parfois créé des problèmes, tels que la violation des droits de l'homme et le pillage des ressources⁷⁴. Les voisins ne sont pas toujours des intervenants impartiaux. En outre, comme toute autre institution multilatérale, l'UA et les CER dépendent de la volonté et de la capacité de leurs États membres. L'efficacité des efforts régionaux dépend de l'engagement envers la paix et la sécurité de leurs membres, et varie selon que ces organisations prennent ou non les mesures nécessaires pour garantir l'efficacité de leurs activités. L'expérience récente montre qu'une amélioration de la rapidité et l'efficacité de réponse s'impose.

57 Ainsi, ces organisations n'offrent pas une solution complète aux conflits violents en Afrique. Cependant, la promotion des « solutions africaines » se justifie en partie par l'histoire récente, qui a montré à plusieurs reprises que les États et les organisations d'Afrique ont plus de chances de faire preuve de la volonté politique de résoudre les crises que les intervenants non africains.

58 Néanmoins, la responsabilité première du maintien de la paix et de la sécurité internationales incombe toujours à l'ONU, qui continue à jouer un rôle de premier plan à cet égard⁷⁵. L'ONU doit parvenir à jouer son rôle de prévention et de résolution des conflits violents de manière plus efficace lorsque les efforts régionaux ne suffisent pas. Elle doit également fournir un cadre clair pour les efforts des organisations régionales.

59 L'ONU, l'UA et les CER se trouvent confrontées à plusieurs difficultés dans la prévention et la résolution des conflits violents. Les organisations africaines doivent faire face à des contraintes considérables en termes d'infrastructures et de ressources financières et humaines pour agir efficacement⁷⁶. Les mécanismes d'anticipation et de prévention de la violence sont sous-développés et font l'objet d'investissements insuffisants. Pour l'ONU, jouer un rôle plus important dans la prévention présente de nombreux problèmes, dont le manque d'accès à du personnel qualifié et à des analyses fiables.

60 Comment ces organisations peuvent-elles améliorer leur capacité de prévention et de résolution des conflits violents ? La prévention efficace des conflits violents suppose la capacité de détecter l'urgence, ainsi que la volonté et les moyens d'intervenir. Les « **systèmes d'alerte rapide** »⁷⁷, les évaluations de risque et les missions d'enquête peuvent être utilisés pour améliorer les informations sur les risques de conflit. Un système d'alerte rapide est plus efficace lorsqu'il repose sur une compréhension précise et commune des situations particulières et de leurs dynamiques et lorsqu'il est lié à un choix d'options d'intervention rapide. Le Haut Commissaire sur les minorités nationales de l'OSCE a été cité comme exemple de mécanisme efficace établissant le lien entre l'alerte rapide et l'action⁷⁸.

61 Il existe de bonnes raisons de penser qu'une augmentation des investissements dans des outils d'intervention non militaires serait particulièrement bénéfique pour le renforcement de la capacité de toutes ces organisations de prévenir et de résoudre les conflits violents efficacement – et la réduction de la demande d'opérations de maintien de la paix à plus long terme⁷⁹. **La médiation** a également prouvé son utilité : il a été mis fin à plus de guerres par la résolution négociée ces 15 dernières années qu'au cours des deux siècles précédents⁸⁰. Cependant, la médiation en tant qu'outil de prévention et de résolution des conflits souffre d'un manque relatif d'investissement⁸¹. En raison de la nature politique des processus de paix, la médiation nécessite un soutien soutenu pour garantir que les accords de paix seront adoptés et mis en œuvre. Il est nécessaire d'investir dans la formation et le soutien afin de rendre la pratique de la médiation plus stratégique et professionnelle⁸².

62 Comme le montrent les nombreuses opérations de maintien de la paix actuellement menées par l'ONU en Afrique, une intervention militaire est parfois nécessaire pour protéger les civils et empêcher la progression et la réémergence des hostilités. Ces opérations ne peuvent se faire sans le mandat et les ressources nécessaires pour répondre aux critères

spécifiques de chaque mission⁸³. Il est arrivé que le maintien de la paix échoue dans le passé en raison de l'absence de mandat et de ressources. Par exemple, le manque de ressources et, en définitive, le retrait des forces de l'ONU au Rwanda ont contribué au génocide. Les forces militaires doivent s'appuyer sur une doctrine commune et bénéficier d'une formation efficace et de structures de commandement claires. Elles ont besoin d'être formées et gérées de manière à protéger les droits des civils, et non pas à en abuser. Les aspects non militaires des opérations de maintien de la paix doivent également être efficaces, avec une capacité de maintien de l'ordre et de gestion des crises civiles de haute qualité.

63 Le processus d'établissement de la FIA nécessitera un soutien continu en matière de planification, de logistique, de communication et de formation si l'on veut que sa capacité prévue de 15 000 effectifs soit pleinement opérationnelle en 2010. Le G8 et l'UE sont déjà actifs dans ce domaine et apportent un financement opérationnel important par le biais de la Facilité pour la paix en Afrique de l'UE. Les activités de maintien de la paix de l'ONU continueront toutefois à s'imposer dans un avenir prévisible – et les pays développés devront continuer à les soutenir efficacement. Même à pleine capacité, la FIA ne sera pas en mesure de répondre à tous les besoins de maintien de la paix de l'Afrique. À l'heure actuelle, 45 594 troupes de maintien de la paix de l'ONU sont déployées en Afrique⁸⁴. L'élaboration de plans concernant l'armée de l'UE⁸⁵ offre la possibilité de suivre les exemples positifs de l'intervention dirigée par le Royaume-Uni en Sierra Leone en 2000 et de l'opération européenne dirigée par la France (opération Artemis) dans l'est du Congo en 2003, à l'appui des opérations de l'ONU.

64 Le système de l'ONU pourrait également gérer l'**aide humanitaire** plus efficacement et les donateurs bilatéraux pourraient faire plus pour promouvoir une meilleure coordination de l'action humanitaire. Le gouvernement britannique a récemment proposé qu'un nouveau fonds humanitaire de 1 milliard d'USD par an soit créé et placé sous le contrôle du Bureau de coordination des affaires humanitaires (OCHA) des Nations unies. Ceci permettrait à l'ONU d'intervenir plus rapidement et de répondre aux « urgences oubliées » — c'est-à-dire sous-financées par les donateurs bilatéraux. Ceci permettrait également à l'OCHA de jouer un plus grand rôle dans la coordination. La coordination pourrait également s'améliorer si le secrétaire général de l'ONU était en mesure d'autoriser les coordinateurs humanitaires de l'ONU à gérer les activités des différentes agences de l'ONU dans un pays donné, en s'appuyant sur des stratégies communes et sur une source de financement unique⁸⁶.

65 Nous sommes d'accord sur le fait que les mesures réactives, telles que l'intervention militaire et l'aide humanitaire, doivent être efficaces, mais la priorité doit être d'améliorer la capacité de prévenir les conflits violents et de les résoudre de manière durable. Le soutien externe dont a récemment fait l'objet la capacité de gestion des conflits de l'UA et des CER était axé sur la capacité de ces dernières d'entreprendre des interventions militaires. Le plan d'action pour l'Afrique du G8, arrêté à Kananaskis en 2002, engage le G8 à « offrir une assistance technique et financière aux pays africains et aux organisations régionales et sous-régionales en matière de prévention et de résolution des conflits ». Le plan commun du G8 et de l'Afrique adopté l'année suivante au sommet d'Évian était axé sur les opérations de soutien de la paix (maintien de la paix). Le sommet de Sea Island allait également dans ce sens.

66 Le développement de la capacité continentale et régionale de monter des opérations de soutien de la paix et de la capacité des États membres de mettre à disposition des troupes bien formées suppose un soutien continu, y compris par l'appui à la réforme du secteur de la sécurité dans les pays. Mais les donateurs doivent renouveler leurs efforts de renforcement de la capacité africaine et internationale de recourir à différents outils pour prévenir et résoudre les conflits violents. Nous axons donc nos principales recommandations sur la capacité préventive et les outils de résolution non militaires.

5.3.1 Soutien externe au système africain de paix et de sécurité

Recommandation : pour permettre à l'UA d'agir rapidement et efficacement en matière de prévention et de résolution des conflits violents, les donateurs devraient s'engager à financer au moins 50 % du Fonds pour la paix de l'UA à partir de 2005. Dans la mesure du possible, et en contrepartie de la mise en œuvre d'un système de responsabilité financière efficace par l'UA, ces contributions ne devraient pas être affectées à une fin précise et être versées ensemble chaque année. Lorsque les fonds sont versés directement aux CER, ils devraient également être coordonnés et, si possible, ne pas être affectés à une fin précise.

67 Il incombe aux États membres de veiller à ce que l'UA et les CER disposent des ressources nécessaires pour assumer leurs fonctions – et du leadership nécessaire pour développer et mettre en œuvre les mécanismes requis pour promouvoir la paix et la sécurité. Cependant, dans l'immédiat, le développement de la capacité et le financement des activités de ces organisations nécessiteront des ressources externes importantes.

68 L'UA et les CER doivent développer la capacité fondamentale de détecter l'émergence d'un conflit violent et de planifier et gérer les activités nécessaires pour y répondre, y compris les bons systèmes et les bonnes ressources humaines. Dans le cas de l'UA, la capacité du Conseil de la paix et de la sécurité, le système d'alerte rapide continental (SARC) et le Comité des sages envisagés⁸⁷, les éléments civils de la FIA et d'autres programmes du ministère de la Paix et de la Sécurité doivent être renforcés⁸⁸. Dans le cas des CER, un soutien à leur capacité de collecte et d'analyse de l'information, de médiation et de planification des opérations s'impose.

69 Comme indiqué au chapitre 4, la meilleure manière dont les donateurs peuvent soutenir cette capacité consiste à laisser les stratégies et les plans de ces organisations déterminer le programme d'action, au lieu d'insister sur des priorités et des projets séparés. Pour des propositions sur la manière d'y parvenir, **se reporter au chapitre 4, qui traite du soutien aux institutions régionales et continentales africaines.**

70 En plus de ce soutien aux capacités de base, l'UA et les CER ont besoin de ressources pour les activités de prévention et de résolution des conflits, telles que la médiation et les opérations de soutien de la paix. À l'heure actuelle, chaque fois que l'UA ou les CER ont besoin de fonds pour financer des opérations, elles doivent demander de nouveaux fonds aux donateurs internationaux. Cela signifie qu'elles consacrent un temps précieux à traiter avec les différentes initiatives des donateurs ainsi qu'à se conformer à des exigences administratives différentes pour rendre compte de l'emploi des fonds. Cela prend du temps et cela veut dire que les solutions africaines sont axées sur les intérêts des pays riches et non pas sur les propres priorités des organisations africaines. Un soutien plus souple leur permettrait de prendre l'initiative dans la prévention et la résolution des conflits violents en Afrique et de répondre plus rapidement aux besoins des États membres. Les donateurs devraient apporter un soutien à l'UA et aux CER dans la mise en place des systèmes d'administration des fonds et de reddition de comptes, selon le cas.

71 Les donateurs qui ne sont pas en mesure de verser des fonds autrement qu'en les affectant à une fin précise devraient veiller à ce que leur contribution renforce les priorités de l'organisation bénéficiaire. Les éventuelles contributions supplémentaires versées pour des opérations précises devraient être versées de manière similaire afin de permettre aux organisations bénéficiaires de gérer leurs activités efficacement.

72 Les États membres de l'ONU devraient également envisager de permettre aux organisations régionales d'accéder aux contributions évaluées de l'ONU lors de la conduite

d'opérations sous mandat de l'ONU, comme le recommande le Groupe de haut niveau des Nations unies⁸⁹.

73 En même temps, l'UA et les CER doivent également établir et mettre en œuvre les mécanismes actuels de renforcement de la capacité des acteurs locaux et de la société civile locale de prévenir et de résoudre les conflits violents. De nombreuses organisations de la société civile africaine participent à des activités pratiques de gestion des conflits et possèdent d'importants réseaux qui fournissent des informations essentielles pour les systèmes d'alerte rapide. Le développement de systèmes d'alerte rapide « de source libre » constitue une manière de mettre à profit ces connaissances et cette capacité⁹⁰. Des journalistes bien formés et fournissant des informations précises et impartiales ont un rôle à jouer dans les systèmes d'alerte rapide et la mobilisation des réponses⁹¹. L'UA et les CER doivent soutenir les capacités de développement de politiques des universités et des groupes de réflexion africains sur la paix et la sécurité. Voir le chapitre 4 pour un examen du soutien aux médias et à l'enseignement supérieur, et la section « Rendre l'aide plus efficace dans la réduction des conflits violents » ci-dessus, qui est consacrée au soutien aux acteurs non étatiques dans la gestion des conflits.

5.3.2 Des rôles et des responsabilités plus clairs

Recommandation : en 2005, l'ONU et les organisations régionales doivent prendre des mesures pour clarifier leurs rôles et leurs responsabilités respectifs et définir les critères d'intervention pour la prévention et de résolution des conflits. Elles doivent également mettre en place des mécanismes de coordination efficaces.

74 L'année 2005 offre une excellente occasion de prendre ces mesures, suite au travail accompli par le Groupe de haut niveau des Nations unies.

75 Il n'existe actuellement aucun cadre définissant de manière claire le partage des responsabilités entre l'ONU et les organisations régionales et sous-régionales en ce qui concerne la paix et la sécurité, et instituant un moyen de coordination entre elles. De même, ce qui est lié, les critères d'activation des interventions de réponse à des crises devraient être plus clairement définis. La clarification des rôles et des responsabilités, la définition de critères d'intervention et une coordination plus poussée rendraient le processus de mobilisation des interventions plus efficace. Ce processus de clarification devrait établir les moyens pratiques de mettre en œuvre les critères d'intervention humanitaire et de recours à la force ainsi définis⁹², en s'appuyant sur les principes de la « responsabilité de protéger » la vie humaine⁹³.

76 Une coordination efficace à l'intérieur du continent est également fondamentale. L'UA est actuellement en train d'élaborer des protocoles d'accord avec les CER sur leurs rôles respectifs. Ces protocoles, qui permettront également aux CER d'accéder à un financement externe plus important, devraient être finalisés et mis en œuvre d'urgence. Les donateurs devraient veiller à ce que les programmes de soutien aux organisations en question, et les activités qui en découlent, telles que la formation militaire, renforcent le partage des tâches et la coordination décidés au lieu de leur nuire.

5.3.3 Renforcement de la capacité des Nations unies de prévenir et de résoudre les conflits violents

Recommandation : en 2005, le Conseil de sécurité de l'ONU devrait instituer la Commission de construction de la paix des Nations unies, comme le Groupe de haut niveau de l'ONU sur les menaces, les défis et le changement l'a proposé. Cette commission devrait avoir les pouvoirs et les ressources nécessaires pour

s'acquitter de sa mission de prévention des conflits violents et de coordination de la reconstruction post-conflit. (Se reporter à l'annexe 2 pour le texte intégral de la recommandation relative à la Commission de construction de la paix.)

Le Groupe de haut niveau de l'ONU a proposé qu'une nouvelle Commission de construction de la paix (CCP) soit créée au sein de l'ONU, afin de promouvoir une meilleure assistance aux pays sous pression et présentant des risques de conflit, d'organiser les efforts de prévention, de planifier et de coordonner la consolidation de la paix post-conflit et de veiller à ce que les efforts soient maintenus après les conflits. La CCP ferait appel aux États membres et aux organisations régionales concernés pour l'analyse de la situation dans des pays précis et se composerait de représentants d'IFI telles que la Banque mondiale. Pour jouer un rôle efficace en matière de prévention, la CCP devra avoir accès à la capacité améliorée d'analyse des conflits et de médiation de l'ONU, et bénéficier d'un soutien efficace de la part du Bureau d'appui à la consolidation de la paix (cf. annexe 2). Un Conseil de sécurité de l'ONU plus représentatif devrait également améliorer la capacité de l'ONU de répondre aux besoins africains. Au chapitre 10, nous recommandons un élargissement du Conseil de sécurité de l'ONU.

77 Les États membres devraient également soutenir une réforme de la gestion et de la dotation en ressources des opérations de maintien de la paix de l'ONU afin d'accélérer le déploiement des troupes. Par exemple, ils pourraient prendre les mesures nécessaires pour mettre en œuvre la recommandation du Groupe de haut niveau des Nations unies selon laquelle « les pays développés devraient faire plus pour transformer les capacités actuelles de leurs forces en contingents adaptés aux opérations de maintien de la paix », en plaçant l'Afrique en haut de la liste des priorités de l'armée européenne⁹⁴. Les critères de déploiement de l'armée européenne doivent renforcer les accords sur la répartition des tâches entre l'ONU et les organisations régionales et sur le recours à la force. Leur rôle par rapport aux opérations menées par les Africains doit être clair.

5.4 Consolider la paix après la fin des combats

78 La moitié de tous les pays qui sortent d'un conflit retombent dans la violence dans les cinq ans qui suivent⁹⁵. Une consolidation de la paix post-conflit efficace est essentielle à la soutenabilité du processus de paix. Plusieurs pays africains, tels que la RDC, se trouvent actuellement confrontés au défi de maintenir des processus de paix difficiles et de les traduire dans la réalité.

79 La consolidation de la paix post-conflit est une opération complexe, qui nécessite un engagement à long terme de la part des intervenants locaux et internationaux⁹⁶. Pour réussir, elle doit s'attaquer aux causes sous-jacentes des conflits violents et éviter de les recréer. Les plans d'action rigides sont sans utilité, mais les enseignements tirés dans un contexte particulier doivent servir à améliorer les pratiques dans d'autres.

80 L'expérience acquise à ce jour a fait ressortir les nombreuses difficultés et demandes concurrentes que cela suppose. La sécurité doit être instaurée et cela suppose de désarmer et de réintégrer les anciens combattants et de créer un nouveau secteur de la sécurité efficace, rendant des comptes aux civils. Les programmes d'élimination des petites armes et de déminage doivent être soutenus, comme indiqué plus haut dans la section consacrée au contrôle des armes. Mais, pour que les anciens combattants, les réfugiés de retour et les déplacés internes puissent être réintégrés, les économies de guerre doivent être démantelées⁹⁷ et des possibilités non liées à la guerre doivent être créées. Mais la guerre détruit les infrastructures et les investissements qui peuvent créer ces possibilités et l'État a souvent une capacité et des ressources insuffisantes, à tel point qu'il lui est parfois difficile de payer ses fonctionnaires ou ses armées.

81 Les femmes, les enfants et les jeunes souffrent souvent le plus des conflits violents. Il arrive fréquemment que les femmes et les enfants soient recrutés, de force bien souvent, pour servir de combattants, de portiers ou de « femmes » pour les combattants. La démobilisation et la réintégration des enfants soldats, des combattantes et des « femmes » et enfants des combattants, ainsi que l'assistance socio-psychologique, doivent être pris en compte dans les programmes de démobilisation et de réintégration. L'impact de la violence sexuelle – qui est tellement répandue pendant les guerres – doit également être pris en compte. En outre, les programmes de prévention et de traitement du VIH/SIDA doivent être adaptés aux besoins particuliers des environnements post-conflit⁹⁸.

82 Les processus de paix sont fortement politiques et doivent être activement soutenus et favorisés par les acteurs locaux et internationaux. Ils n'aboutiront pas sans prise en charge locale. La contribution de groupes variés, dont les femmes et les jeunes, peut les renforcer⁹⁹.

83 La réconciliation et la réparation des violations des droits de l'homme sont essentielles à un processus de paix intelligent – tout comme la fin de l'impunité qui pourrait entraîner d'autres violations à l'avenir. L'expérience montre qu'il est essentiel d'apporter plus d'aide au secteur de la justice locale ainsi qu'aux mécanismes de réconciliation qui permettent aux personnes auparavant marginalisées de s'exprimer¹⁰⁰. Les mécanismes de réconciliation traditionnels peuvent jouer un rôle très important¹⁰¹, en particulier lorsque la capacité formelle est faible. Les mécanismes régionaux et internationaux, tels que le Tribunal criminel international, ont également à un rôle à jouer, notamment dans le cas d'affaires très médiatisées et dans la prévention des violations des droits de l'homme. Ces mécanismes doivent s'enclencher avec la rapidité qui s'impose et en tenant dûment compte du contexte local¹⁰².

84 Les contributions les plus efficaces des acteurs externes à la consolidation de la paix post-conflit sont celles qui soutiennent les processus locaux et qui tiennent compte du contexte. La communauté internationale s'est montrée très intéressée par la question de la consolidation de la paix post-conflit et a accompli des efforts en vue d'identifier les enseignements utiles qui peuvent être tirés de l'expérience passée. La difficulté consiste maintenant à mettre ces enseignements en pratique. Nous nous concentrons sur deux domaines prioritaires : la planification et la coordination, et le financement.

5.4.1 Planification et coordination

85 La coordination autour du leadership local est plus importante, mais également plus difficile, dans les pays sortant d'un conflit¹⁰³. Lorsque les acteurs nationaux et internationaux travaillent bien ensemble, comme cela a été le cas au Mozambique, la consolidation de la paix post-conflit est plus efficace¹⁰⁴. Cependant, la rivalité entre les acteurs internationaux pour le leadership, les mandats et les fonds a souvent caractérisé les interventions externes dans les environnements post-conflit¹⁰⁵.

86 La nouvelle Commission de construction de la paix (CCP) de l'ONU qui a été proposée (voir plus haut) sera chargée de la planification et de la coordination post-conflit, ainsi que de la prévention des conflits. Sa création donne l'occasion d'améliorer la mise en œuvre des meilleures pratiques. Elle devrait promouvoir le recours à des outils de coordination tels que l'analyse des conflits et les « évaluations des besoins » communes, et le Cadre transitoire axé sur résultats de la Banque mondiale¹⁰⁶, afin d'améliorer la coordination à l'intérieur des pays. Elle devrait également encourager la mise en œuvre des « bons principes d'action des donateurs » en vue de soutenir les environnements post-conflit et les États fragiles, lancés au Forum de haut niveau du Comité d'aide au développement de l'OCDE en janvier 2005 (voir également le chapitre 9).

87 L'UA peut également encourager la promotion de la coordination et l'apprentissage par l'expérience dans la consolidation de la paix post-conflit en Afrique à l'avenir. Le NEPAD/UA a déjà mené des activités à cette fin. Dans le cadre de leur soutien plus large en faveur de l'UA (voir les recommandations du chapitre 4 et ci-dessus), les donateurs devraient soutenir le développement de ce travail, selon le cas.

88 Mais aucun mécanisme ne fonctionnera si les principaux acteurs, tels que les donateurs bilatéraux et les IFI, n'ont pas la volonté de contribuer de manière active à l'amélioration de la coordination. Des mécanismes tels que le processus de contrôle par les pairs du CAD devraient évaluer la performance des donateurs dans les environnements post-conflit ainsi que dans les autres environnements fragiles.

5.4.2 Financement de la consolidation de la paix post-conflit

Recommandation : les donateurs devraient financer le règlement rapide des arriérés des pays d'Afrique sortant d'un conflit afin de permettre à ces derniers d'accéder rapidement au financement à des conditions de faveur offert par les institutions financières internationales. Conformément aux recommandations du présent rapport relatives à la qualité de l'aide, ils devraient également allouer un financement prévisible à long terme, sous forme de subventions, suffisant pour répondre aux besoins de reconstruction des pays sortant d'un conflit.

89 Il ne peut pas y avoir de consolidation de la paix post-conflit efficace sans financement adÉquat. Le versement rapide d'une aide est nécessaire pour entamer le processus de reconstruction et répondre aux besoins immédiats. Mais, contrairement à ce qui se passe avec l'aide humanitaire, l'accès rapide à une aide au développement importante est souvent problématique. Il en résulte souvent un retard du soutien international en faveur de la reconstruction et du développement à long terme. Dans certains cas, cela nuit aux opérations de maintien de la paix visant à promouvoir la sécurité immédiate car elles ne s'accompagnent pas des mesures nécessaires pour s'attaquer aux causes socio-économiques de l'insécurité continue¹⁰⁷.

90 Les pays qui sortent d'un conflit ont tendance à avoir des arriérés sur le remboursement de la dette et il leur est impossible d'obtenir des IFI un financement à des conditions de faveur important tant que ces arriérés n'ont pas été réglés. En Afghanistan, les donateurs bilatéraux ont aidé le pays à accéder plus rapidement au financement à des conditions de faveur en réglant les arriérés des deux pays et en favorisant un accord rapide sur ce financement. Les pays d'Afrique pourraient bénéficier d'un traitement similaire si les donateurs bilatéraux faisaient preuve de la volonté nécessaire. Les fonds requis pour le règlement de ces arriérés pourraient passer par la nouvelle Facilité pour les pays sortant d'un conflit créée par la Banque africaine du développement en 2004. Ce financement à des conditions de faveur devrait se présenter sous la forme de subventions plutôt que de prêts, conformément aux recommandations du chapitre 9¹⁰⁸.

91 Afin que le financement à court terme soit suffisant pendant la phase de règlement des arriérés, le Groupe de haut niveau des Nations unies a recommandé la création d'un nouveau Fonds de consolidation de la paix permanent de 250 millions d'USD¹⁰⁹. Ceci permettrait aux gouvernements des pays sortant d'un conflit de disposer d'un financement à court terme pour leurs dépenses courantes, ainsi que pour la réhabilitation et la réintégration. L'élargissement du Fonds post-conflit de la Banque mondiale, dont le montant actuel est de 30 millions d'USD seulement sur trois ans, viserait le même objectif. Nous suggérons de l'élargir progressivement : 30 millions d'USD chaque année pendant les trois prochaines années et 60 millions d'USD par la suite. L'autorisation de financer les programmes de désarmement et de démobilisation (aspects centraux de pratiquement toutes les opérations

de consolidation de la paix) sur les budgets de maintien de la paix évalués (ce que le Groupe de haut niveau des Nations unies recommande aussi) devrait également être envisagée. Les donateurs devraient accorder un soutien suffisant à la réforme du secteur de la sécurité après les conflits (voir plus haut les recommandations de la section « Rendre l'aide plus efficace dans la réduction des conflits violents »). Lorsque les principaux acteurs ne sont pas en mesure de s'engager dans ce secteur, ceux qui le sont devraient chercher activement à combler les lacunes.

92 Les niveaux de financement externe doivent être soutenus, car il ne fait aucun doute que c'est l'assistance à moyen-long terme qui a le plus d'impact¹⁰. Cependant, le financement en faveur des pays sortant d'un conflit baisse souvent au bout de quelques années, car d'autres « urgences » attirent l'attention des donateurs. La recommandation susmentionnée porte uniquement sur l'accès au financement au stade initial, par opposition au financement prévisible à long terme. Pour garantir des niveaux soutenus de financement, conformément aux recommandations du chapitre 9 relatives à la prévisibilité de l'aide, les donateurs bilatéraux et multilatéraux doivent apporter un financement prévisible à long terme aux pays qui sortent d'un conflit.

5.5 Conclusion

93 Sans des investissements nettement plus importants et plus efficaces dans la prévention de l'émergence, de la progression et de la répétition des conflits violents, l'Afrique et la communauté internationale ne peuvent pas espérer atteindre leurs objectifs de développement et les Africains continueront à être privés de leurs droits de l'homme fondamentaux. Dans ce chapitre, nous avons identifié plusieurs manières de réaliser cet investissement. Mais l'objectif de ce chapitre ne sera atteint que s'il s'accompagne de mesures de promotion de la croissance, du développement et de la bonne gouvernance. Prendre un tel engagement aura pour effet non seulement de sauver des vies et de permettre le développement, mais également de réduire les frais militaires futurs ainsi que les budgets d'aide humanitaire, de reconstruction et de maintien de la paix.

Recommandations sur la paix et la sécurité

Le droit à la vie et à la sécurité est le plus fondamental des droits de l'homme. Sans une augmentation des investissements dans la prévention des conflits, le développement de l'Afrique ne connaîtra pas l'accélération rapide que les Africains attendent. C'est aux Africains que la responsabilité première de résoudre les conflits en Afrique devrait incomber, mais le monde développé peut faire beaucoup plus pour renforcer la prévention des conflits. Investir dans le développement est en soi un investissement dans la paix et la sécurité.

S'attaquer aux causes des conflits et développer la capacité de les gérer

- Pour que l'aide joue un rôle plus efficace dans la réduction des conflits, tous les donateurs, les institutions financières internationales et l'ONU devraient obligatoirement utiliser des évaluations de réduction des risques de conflits violents et d'amélioration de la sécurité humaine lorsqu'ils formulent leurs stratégies d'assistance nationales et régionales.
- À titre de priorité et au plus tard en 2006, la communauté internationale devrait entamer des négociations sur le traité international du commerce des armes (TCA).
- La communauté internationale doit également adopter des accords plus efficaces et exécutoires sur le commerce territorial et extraterritorial des armes ainsi que des normes communes de surveillance et de mise en œuvre. Ces accords pourraient être intégrés dans un TCA complet.
- Afin d'accélérer l'adoption de mesures de contrôle du commerce des ressources naturelles utilisées pour financer les guerres, la communauté internationale devrait :
 - se mettre d'accord sur une définition commune des « ressources sources de conflit », devant être approuvée mondialement par le biais des Nations unies ;
 - créer un comité d'experts permanent au sein de l'ONU chargé de surveiller les liens entre l'extraction des ressources naturelles et les conflits violents et la mise en œuvre des sanctions. Le comité d'experts devrait être habilité à recommander des mesures coercitives au Conseil de sécurité de l'ONU.
- Les pays de l'OCDE devraient encourager l'élaboration et la mise en œuvre intégrale de consignes claires et complètes pour les entreprises travaillant dans des régions présentant des risques de conflits violents, devant être intégrées dans les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales.

Développer la capacité régionale et mondiale de prévenir et de résoudre les conflits

La communauté internationale doit honorer les engagements pris en ce qui concerne le renforcement de la capacité de maintien de la paix de l'Afrique, y compris sur le plan du soutien en matière de formation et de logistique. Mais elle doit aller plus loin et investir davantage dans des moyens de prévention efficaces et dans des moyens non militaires de résoudre les conflits.

- Pour permettre à l'UA d'agir rapidement et efficacement en matière de prévention et de résolution des conflits violents, les donateurs devraient s'engager à financer au moins 50 % du Fonds pour la paix de l'UA à partir de 2005. Dans la mesure du possible,

et en contrepartie de la mise en œuvre d'un système de responsabilité financière efficace par l'UA, ces contributions devraient ne pas être affectées à une fin précise et être versées ensemble chaque année. Lorsqu'ils sont versés directement aux CER, les fonds devraient également être coordonnés et, si possible, ne pas être affectés à une fin précise.

- En 2005, l'ONU et les organisations régionales devront prendre des mesures pour clarifier leurs rôles et responsabilités respectifs et définir les critères d'intervention pour la prévention et la résolution des conflits. Elles devront également mettre en place des mécanismes de coordination efficaces.
- En 2005, le Conseil de sécurité de l'ONU devrait instituer la Commission de construction de la paix des Nations unies, comme l'a proposé le Groupe de haut niveau des Nations unies sur les menaces, les défis et le changement. Cette commission devrait avoir les pouvoirs et les ressources nécessaires pour s'acquitter de sa mission de prévention des conflits violents et de coordination de la reconstruction post-conflit.

Consolider la paix après les conflits

Nous recommandons d'autres mesures en plus du soutien à la Commission de construction de la paix des Nations unies pour améliorer la coordination de la consolidation de la paix après les conflits, à savoir :

- Les donateurs devraient financer le règlement rapide des arriérés des pays Africains sortant d'un conflit afin de permettre à ses derniers d'accéder rapidement au financement à des conditions de faveur offerts par les institutions financières internationales. Conformément aux recommandations du présent rapport relatives à la qualité de l'aide, ils devraient également allouer un financement à long terme et prévisible, sous forme de subventions, suffisant pour répondre aux besoins de reconstruction des pays sortant d'un conflit.

Annexe 1 : Recommandation sur le régime des sanctions, article VIII

Un monde plus sûr : notre affaire à tous – Rapport du Groupe de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement

Le Conseil de sécurité doit veiller à ce que les sanctions soient effectivement appliquées et exécutées :

- (a) En imposant un régime de sanctions, y compris les embargos sur les armes, le Conseil de sécurité devrait créer systématiquement des mécanismes de suivi et les doter des pouvoirs et des moyens nécessaires pour mener des enquêtes approfondies efficaces. Des ressources budgétaires suffisantes doivent être prévues pour ces mécanismes ;
- (b) Les comités des sanctions du Conseil de sécurité devraient être priés d'améliorer les directives et procédures d'établissement de rapports afin d'aider les États à appliquer les sanctions et à perfectionner les procédures afin de tenir à jour des listes précises de particuliers et d'entités tombant sous le coup de sanctions ciblées ;
- (c) Le Secrétaire général devrait nommer un haut fonctionnaire doté de moyens d'appui suffisants qui serait chargé de permettre au Secrétaire général de communiquer au Conseil de sécurité une étude de la meilleure voie à suivre pour cibler les sanctions et aider à en coordonner l'application. Ce haut fonctionnaire aurait également pour mission de soutenir les actions en matière de respect des dispositions, de définir les besoins en assistance technique et de coordonner cette assistance, et de formuler des recommandations concernant les aménagements nécessaires pour rehausser l'efficacité des sanctions ;
- (d) Les donateurs devraient affecter davantage de ressources au renforcement de la capacité des États membres d'appliquer les sanctions dans les domaines de la loi, de l'administration, de la police et du contrôle des frontières. Ces mesures de renforcement des capacités devraient également porter sur le renforcement de l'interdiction du trafic aérien dans les zones de conflit ;
- (e) En cas de violations systématiques confirmées, le Conseil de sécurité devrait imposer des sanctions secondaires contre les auteurs de violations systématiques et organisées des sanctions ;
- (f) Le Secrétaire général devrait, en consultation avec le Conseil de sécurité, mettre en place un mécanisme de vérification approprié pour superviser l'administration des sanctions.

Les comités des sanctions devraient améliorer les procédures régissant les exemptions humanitaires et évaluer systématiquement les effets des sanctions sur le plan humanitaire.

Le Conseil de sécurité devrait continuer de chercher à atténuer les effets des sanctions sur le plan humanitaire.

Dans les cas où les sanctions sont assorties de listes de particuliers ou d'entités, les comités des sanctions devraient mettre en place des procédures d'examen des cas des personnes ou entités affirmant avoir été inscrites ou maintenues sur ces listes à tort.

Annexe 2 : Recommandation sur la Commission de construction de la paix et le Bureau d'appui à la consolidation de la paix, article XV Un monde plus sûr : notre affaire à tous – Rapport du Groupe de haut niveau

Nous recommandons que le Conseil de sécurité, agissant en vertu de l'article 29 de la charte de Nations unies, après avoir consulté le Conseil économique et social, crée une commission de construction de la paix.

La mission de cette commission consisterait essentiellement à déterminer quels sont les pays en difficulté et risquant de sombrer dans la déliquescence ; à organiser, en collaboration avec le gouvernement de tel ou tel pays, la fourniture d'une aide préventive afin d'éviter que le mouvement ne s'amplifie ; à aider à préparer le passage de l'état de conflit à la consolidation de la paix qui doit suivre ; et, en particulier, à mobiliser la communauté internationale aux fins de la consolidation de la paix après les conflits et à entretenir son intérêt aussi longtemps que nécessaire.

La composition exacte de la Commission de construction de la paix, ses règles de fonctionnement et son rattachement hiérarchique restent à déterminer, ce qui devrait être fait en tenant compte des orientations suivantes :

- a) La Commission de construction de la paix devrait compter un nombre de membres raisonnablement modeste ;
- b) Il conviendrait qu'elle se réunisse selon des modalités différentes selon qu'il s'agit d'examiner des questions de politique générale ou des stratégies par pays ;
- c) Elle devrait être présidée pour une durée d'au moins un an par un de ses membres ayant reçu l'agrément du Conseil de sécurité ;
- d) Outre le Conseil de sécurité, le Conseil économique et social de l'ONU devrait y être représenté ;
- e) Des représentants du pays concerné devraient être invités à assister à ses réunions ;
- f) Le Directeur général du Fonds monétaire international, le Président de la Banque mondiale et, le cas échéant, les patrons des banques de développement régionales devraient être représentés à ses réunions par de hauts responsables convenablement choisis ;
- g) Des représentants des principaux pays donateurs et, le cas échéant, des principaux fournisseurs de contingents, devraient être invités à participer à ses travaux ;
- h) Des représentants d'organisations régionales et sous-régionales devraient être invités à participer à ses travaux lorsque lesdites organisations interviennent activement dans le pays concerné.

Bureau d'appui à la consolidation de la paix

Il conviendrait qu'un bureau d'appui à la consolidation de la paix soit créé au sein du Secrétariat, afin que la Commission de construction de la paix dispose des services de secrétariat voulus et que le Secrétaire général puisse intégrer les politiques et stratégies en matière de consolidation de la paix à l'échelle du système, établir les pratiques optimales et apporter un appui coordonné aux opérations hors siège.

Le Bureau devrait être doté d'un effectif d'une vingtaine de fonctionnaires d'horizons divers issus du système des Nations unies et justifiant d'une bonne expérience des aspects stratégiques et opérationnels de la consolidation de la paix. Outre l'appui apporté au Secrétaire général et à la Commission de construction de la paix, le Bureau pourrait aussi, lorsque cela lui est demandé, fournir une assistance et des conseils aux chefs des opérations de maintien de la paix, ou aux coordonnateurs résidents des Nations unies, ou aux gouvernements – s'agissant par exemple d'élaborer une stratégie en matière d'arrangements politiques de transition ou de mettre en place de nouvelles institutions publiques. Le Bureau présenterait à la Commission de construction de la paix, deux fois par an, une analyse des situations à surveiller qui l'aiderait à organiser ses travaux.

Le Bureau devrait aussi tenir des listes d'experts locaux et internationaux, singulièrement de spécialistes de l'après-conflit.

Le Bureau devrait être doté d'un conseil consultatif interinstitutions dirigé par le Président du Groupe des Nations unies pour le développement, qui veillerait à ce qu'il conduise ses activités en coopérant efficacement avec les autres éléments du système qui apportent un appui connexe.

