

**SE RÉORGANISER POUR FAIRE FACE À DE  
NOUVEAU DÉFIS : LES PARLEMENTS EN TANT  
QUE BÂTISSEURS DE LA PAIX**

**David Pratt  
Avril, 2005**



*Parliamentary Centre  
Le Centre parlementaire*

# Table des matières

<b>Se réorganiser pour faire face à de nouveaux défis : les parlements en tant que bâtisseurs de la paix</b> .....	3
Résumé .....	3
La sécurité humaine et le lien sécurité-développement .....	3
Accorder la priorité aux États défaillants et aux États en déroute .....	3
La réponse canadienne .....	4
Le développement parlementaire et la surveillance du secteur de la sécurité après un conflit .....	7
Une approche canadienne en matière de développement parlementaire et de surveillance du secteur de la sécurité .....	8
Le Sierra Leone .....	9
L’Autorité palestinienne .....	9
<b>Première partie : un défi de taille</b> .....	11
Introduction .....	11
Principes directeurs .....	13
Sécurité humaine .....	14
Les États défaillants, les États en déroute et les États effondrés .....	15
Professionnalisme et relations civilo-militaires .....	20
<b>Deuxième partie : le Canada, la démocratie et ledéveloppement</b> .....	24
Introduction .....	24
Prioriser la démocratie ou prioriser le développement? .....	25
Comment procéder : quelques exemples concrets .....	31
Les initiatives de l’OCDE : .....	32
L’approche du Royaume-Uni .....	33
Une approche canadienne possible .....	35
<b>Troisième partie : législatures et édification de pays après les conflits</b> .....	39
Comprendre l’importance du développement parlementaire .....	39
Surveillance du secteur de la sécurité : toile de fond théorique .....	42
Développement parlementaire et surveillance du secteur de la sécurité d’après-conflits .....	45
Activités générales de programmes de développement parlementaire : .....	47
Réduction de la pauvreté .....	47
Égalité entre les sexes .....	49
Information publique .....	50
Mobiliser notre Parlement : missions d’évaluation et développement parlementaire .....	50
Développement parlementaire et surveillance du secteur de la sécurité : une approche canadienne .....	56
Où commencer .....	58
Le Sierra Leone .....	58
L’Autorité palestinienne .....	60
Conclusion .....	65
<b>Annexe 1 : Énoncé de politique de l’OCDE : Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance : principes et bonnes pratiques</b> .....	69
<b>Bibliography</b> .....	74

---

---

# Se réorganiser pour faire face à de nouveaux défis : les parlements en tant que bâtisseurs de la paix

David Pratt

---

---

## RÉSUMÉ

### La sécurité humaine et le lien sécurité-développement

Ce document de travail est une exploration de grande envergure de la proposition suivante : « il n'y a pas de développement sans sécurité, ni de sécurité sans développement ». Une discussion de cette nature est essentielle pour déterminer la manière dont les pays comme le Canada doivent aborder le problème délicat des États défaillants et des États en déroute, ainsi que la difficile question des démocraties naissantes. Le principe de la sécurité humaine, la sécurité physique de base des personnes, en étroite relation avec la règle du droit et le monopole de l'État sur l'emploi la force, est crucial pour le développement humain et pour tout type de progrès social. Plus précisément, la sécurité humaine assure les conditions qui permettent aux individus de réaliser leur plein potentiel à travers le développement social et économique. Dans un sens plus large, la sécurité humaine implique beaucoup plus et comprend également la sécurité alimentaire, la sécurité du revenu, la protection face aux maladies et le fait d'être à l'abri de la peur. Dans les sociétés qui émergent de conflits, garantir la sécurité physique peut nécessiter l'intervention ainsi que la protection militaire afin d'assurer la progression du développement humain à long terme. Vu sous cet angle, les interventions dans les démocraties naissantes au lendemain des conflits nécessitent des solutions plus élaborées qui impliquent à la fois la sécurité et le développement.

Le problème de la sécurité humaine doit être abordé sur long terme à travers un changement politique durable et le développement économique. Résoudre des scénarios de conflit à court terme peut nécessiter des interventions militaires intensives permettant de stabiliser les États en danger imminent. Idéalement, ces interventions doivent être à la fois courtes et décisives. Toutefois, ce type d'interventions doit être constamment envisagé avec la perspective d'un engagement sur le long terme visant au bien-être général des populations affectées, la sécurité humaine.

### Accorder la priorité aux États défaillants et aux États en déroute

Un État défaillant est un État où la souveraineté et la règle du droit cessent d'exister et dont le gouvernement est incapable de faire respecter son monopole sur l'usage légitime de la force. Si on laisse se dégrader la situation des États défaillants ou des États en déroute, et que les chances de réussite des nouvelles démocraties ne sont pas soutenues, la sécurité des personnes au sein de ces États continuera d'être à risque. Non seulement les conflits ont de fortes chances de se prolonger, mais ils risquent même de s'étendre. Lorsque cela advient, la tâche de la communauté internationale, de créer les conditions nécessaires à la sécurité des personnes, est alors beaucoup plus difficile. En conséquence, l'absence de sécurité humaine provoque des réponses, individuelles ou collectives, des États concernés qui invoquent alors « la responsabilité de protéger ».

Si l'on cherche à assurer la sécurité humaine et le développement économique d'un État défaillant ou d'un État en déroute, il est crucial de rétablir son monopole de l'usage légitime de la force. Sans cette condition, un État ne peut garantir ni les droits de la personne ni la sécurité physique de ses citoyens. Le Canada est bien placé pour contribuer à la sécurité humaine en aidant les pays, qui s'engagent dans la voie de la démocratie, à mettre en place des gouvernements capables de réaffirmer leur monopole sur l'utilisation de la force. Cela passe par le soutien à la bonne gouvernance afin que les États, considérés comme défaillants ou en déroute, puissent rétablir leur légitimité, protéger leurs citoyens et créer les conditions nécessaires au développement social et économique.

L'approche de la communauté internationale concernant les États défaillants ou les États en déroute s'est fait, jusqu'à présent, de façon ad hoc, au cas par cas, et principalement en fonction des intérêts géostratégiques des États intervenants, plutôt qu'en prenant en compte le développement à long terme et l'établissement d'une paix durable dans les pays en question. Ceci a logiquement conduit à des réponses disproportionnées et s'illustre parfaitement lorsque l'on compare l'intervention massive au Kosovo avec l'intervention ratée au Rwanda, ou encore l'intervention tardive au Sierra Leone.

De telles expériences démontrent clairement qu'une intervention doit commencer aussitôt que possible et viser, en premier lieu, à rétablir les fonctions de l'État nécessaires à assurer la sécurité et à maintenir le monopole de l'utilisation de la force. Dans les efforts de reconstruction après les conflits, la création d'une armée professionnelle ainsi que des forces de sécurité et de police au sein d'un gouvernement démocratique doit être une priorité de première importance. De tels efforts nécessitent également le soutien à la mise en place de mécanismes efficaces de contrôle et de surveillance civile, afin de s'assurer que la force n'est utilisée que

par un gouvernement élu démocratiquement. La création de tels mécanismes gouvernementaux favorise à la fois la sécurité et le développement.

### **La réponse canadienne**

Tout le monde s'accorde pour dire que les principes directeurs de la participation du Canada doivent être guidés par la mise en place de la sécurité humaine, et ceci de façon réaliste. Afin d'atteindre cet objectif, le Canada doit se doter d'une approche ciblée encourageant les principes de bonne gouvernance et de développement démocratique, afin de s'assurer que les deniers publics consacrés au développement ne soient pas inutilement dépensés en partenariat inutiles, voire en corruption, mais qu'ils permettent d'améliorer le niveau de stabilité politique et sociale dans les pays dans lesquels nous intervenons. L'organe politique canadien est fondé sur l'affirmation constitutionnelle du concept de « paix, d'ordre et de bon gouvernement ». Compte tenu du fait qu'il n'est ni souhaitable, ni même possible, d'essayer d'exporter nos valeurs de façon massive, et le fait qu'il soit trop général, il est préférable d'adapter un tel concept aux conditions locales dans les environnements d'après-conflit.

Imprégné d'autres « valeurs canadiennes », telles que la tolérance et le compromis, un plan d'action de « paix, d'ordre et de bon gouvernement » pourrait ainsi jeter les bases de l'intervention du Canada dans les pays émergeant d'une période de conflit. Bien que le soutien au développement économique, à la santé et à l'éducation soit essentiel dans une stratégie d'intervention du Canada dans les États défaillants ou les États en déroute, le soutien au développement démocratique doit couvrir l'ensemble de la stratégie afin de favoriser le développement à long terme et d'atteindre les objectifs de sécurité.

Le Canada doit cibler les pays où il est possible de faire une différence et investir de manière stratégique les deniers publics consacrés au

développement en mettant l'accent sur le développement de la gouvernance et de la sécurité. Le réalisme pragmatique doit être notre principe directeur si nous voulons que notre participation produise des résultats à long terme et durables. Les gouvernements canadiens doivent également être prêts à se mobiliser le plus tôt possible et à rester impliqué sur le long terme. Mettre en place des institutions démocratiques, et assurer la bonne gouvernance dans des zones d'après-conflit, sont des questions extrêmement délicates qui requièrent plus que des solutions temporaires et illusives. Si nous voulons qu'elles réussissent, il faut qu'elles favorisent la responsabilisation et l'appropriation conjointe des résultats des pays donateurs et des pays qui bénéficient de l'aide, ainsi qu'une analyse en profondeur et à long terme, et un engagement à plusieurs niveaux.

Une réponse de cette nature nécessite une stratégie de développement cohérente réunissant les intervenants canadiens et les partenaires internationaux afin d'aborder efficacement les dimensions politique, sécuritaire, sociale et économique de la reconstruction après un conflit. Ceci nécessite un cadre et un ensemble de principes qui permettent à l'armée de travailler avec les organisations d'aide au développement, les diplomates et les intervenants gouvernementaux de façon homogène. L'Énoncé de politique internationale du Canada indique que : « les récents conflits et d'autres situations d'urgence nous ont appris que nous devons définir une approche intégrée pour mieux faire face aux crises internationales quand elles se produisent, afin que les opérations militaires et les programmes d'aide civils s'inscrivent dans un plan opérationnel cohérent. »<sup>1</sup> La nécessité de coordonner les efforts des départements clés est également mentionnée dans l'Énoncé de politique internationale, qui stipule que

les interventions dans les États défaillants ou les États en déroute doivent être « coordonnées selon une démarche pangouvernementale mettant à contribution Affaires étrangères Canada, la Défense nationale, l'ACDI et d'autres organisations pertinentes ».<sup>2</sup> L'objectif étant de s'assurer que les interventions du Canada soient basées sur des priorités stratégiques ayant une vue d'ensemble plus large et qui incluent le développement, la démocratie et la sécurité.

Le fait que le Canada reconnaisse l'importance d'une approche coordonnée pour intervenir efficacement dans les États défaillants ou les États en déroute influence la manière dont le gouvernement fédéral organise ses capacités et gère ainsi la myriade de programmes qu'il finance déjà. Fort de son engagement en faveur d'une plus grande coordination, le Canada a désormais besoin de se munir de mécanismes concrets afin de rendre celui-ci opérationnel. En raison de l'importance cruciale des liens qui existent entre sécurité, développement et démocratie, il serait utile de doter ce plan d'action d'un champion politique tel qu'un « ministre d'État pour le Développement démocratique ». Une fois structuré, un tel ministère pourrait opérationnaliser l'approche « coordonnée », conduire les efforts de co-opération et de coordination, aider à mettre en place une politique officielle, de cibler des initiatives, d'obtenir les ressources nécessaires et d'émettre des recommandations pertinentes auprès du gouvernement. Le ministère pourrait faire partie du ministère des Affaires étrangères et être composé de hauts fonctionnaires du MDN, de l'ACDI, du BCP et du ministère des Finances. Un fond hybride pourrait être fourni et ainsi encourager les différents départements à travailler ensemble. Les différents « groupes de travail » pourraient les seconder dans la gestion des conflits, en fonction de l'expertise

---

<sup>1</sup> Fierté et Influence : notre rôle dans le monde. Diplomatie, p10

<sup>2</sup> Ibid, p. 28.

géographique ou en relation à une question particulière.

### **Le développement parlementaire et la surveillance du secteur de la sécurité après un conflit**

Dans sa définition la plus large, le développement parlementaire des pays émergeant d'une période de conflit est essentiel pour mettre en place des institutions démocratiques légitimes. Les activités de développement parlementaire qui permettent d'accroître l'efficacité et la démocratisation des parlements nouvellement élus ont un impact direct et positif sur l'établissement de la règle du droit, des droits de la personne et d'un marché économique stable. En conséquence, celles-ci contribuent directement à la stabilité et agissent en tant que catalyseurs d'une paix durable.

Pour commencer, un programme canadien en matière de développement parlementaire après un conflit pourrait mener des missions d'évaluation dans un pays candidat. Une évaluation initiale permettrait ainsi d'identifier les domaines stratégiques pour le développement de futurs programmes, d'identifier des partenaires clés, à la fois au sein de l'organe législatif du pays d'accueil et en dehors, et d'assurer que le contexte se prête à des programmes à long terme. Une telle évaluation pourrait ensuite être suivie par une évaluation générale permettant de développer un programme plus complet, d'examiner plus en détails les capacités actuelles de l'organe législatif et d'établir une appropriation et une responsabilisation partagées par rapport au programme.

Dans la participation du Canada, la surveillance du secteur de la sécurité doit être une priorité dans le développement d'organes législatifs dans les contextes d'après-conflit. Si l'on tient compte du lien entre sécurité et développement, du fait que l'un découle de l'autre, alors l'attribution de ressources

visant à renforcer le contrôle démocratique et la supervision du secteur de la sécurité se révèle encore plus importante. Ceci est particulièrement vrai lorsqu'on considère ce lien au sein d'une stratégie d'ensemble de consolidation de la paix visant à prévenir une rechute vers le conflit qui s'avèrerait débilatante et coûteuse.

Dans certains cas, néanmoins, pour établir le niveau de confiance nécessaire au renforcement des compétences des parlements dans le domaine sensible et crucial de la surveillance du secteur de la sécurité, de telles initiatives se doivent d'aborder, en premier lieu, d'autres domaines moins sensibles. Ces initiatives peuvent, par exemple, s'intéresser aux questions et aux fonctions clés reliées aux organes législatifs qui contribuent à la réduction du conflit. Par exemple :

- *La réduction de la pauvreté.* La pauvreté peut être à l'origine des conditions de désespoir qui mènent aux conflits. Les conflits, en retour, aggravent l'état de pauvreté. Un programme de développement parlementaire dans une situation d'après-conflit pourrait impliquer le renforcement des capacités des parlements et de leurs membres à rassembler et à traiter de l'information sur la situation des démunis. Un tel programme pourrait également soutenir les mécanismes qui permettent aux démunis d'être représentés dans le processus décisionnel. Plus les législateurs et la population d'un État sont critiques vis-à-vis d'eux même, plus les chances d'aborder les problèmes privés comme des questions d'ordre public, et de régler celles-ci à travers ses institutions, sont grandes. Peu des gens contestent le fait que les « problèmes privés » sont accentués dans une situation d'après-conflit, où la question de l'insécurité est au premier plan. Concrètement, cela signifie que le développement parlementaire dans les pays

---

<sup>3</sup> Ibid, p.10.

sortant d'une période de conflit est capital pour la mise en place d'institutions démocratiques légitimes. Développées correctement, ces institutions peuvent assurer aux plus démunis l'imputabilité désirée dans le traitement d'enjeux critiques, tels que le sentiment d'impuissance et le manque de représentativité.

- *L'égalité entre les sexes.* Repenser et restructurer les institutions de l'État durant une période après-conflit, mettre en place une gouvernance démocratique et, éventuellement, redistribuer le pouvoir au sein d'une société présentent de réelles opportunités pour la promotion de l'égalité entre les sexes. Un projet de développement pourrait s'intéresser à renforcer les capacités d'un parlement inclure les femmes dans le processus décisionnel de manière plus équitable, en abordant la question de l'inégalité entre les sexes au moyen d'amendements constitutionnels, de la législation et des règles internes qui régissent les partis politiques.
- *L'information publique.* Pour établir la confiance des citoyens dans les processus gouvernementaux, et leur appropriation, les parlements ont besoin d'un plan stratégique et de pratiques efficaces pour communiquer avec le public sur un certain nombre d'enjeux. Des projets pourraient soutenir la mise en place ou l'amélioration de mécanismes efficaces pour une communication à double sens qui inclurait des audiences de comité, des discussions sur les politiques au sein d'un parti et entre les différents partis politiques ainsi que des forums de discussion. L'objectif étant d'assurer que chaque parlement devienne une institution visant à atténuer les conflits plutôt qu'une autre source de conflit et de division.

### **Une approche canadienne en matière de développement parlementaire et de surveillance du secteur de la sécurité**

Une fois que la confiance est établie, l'implication d'un plus grand nombre de participants dans une

approche multisectorielle de la réforme du secteur de la sécurité et du développement parlementaire pourrait alors opérationnaliser de manière significative l'approche pangouvernementale et « coordonnée » du gouvernement canadien. En partenariat avec des partenaires nationaux et des donateurs internationaux, un programme de développement parlementaire d'une telle nature permettrait au Canada de jouer un rôle plus important, en prenant part à un effort stratégique international plus cohérent et solidaire dans l'édification de pays après les conflits. De nombreux intervenants importants, comme le Parlement, le gouvernement du Canada, les ONG ou encore les associations de professionnels à la retraite, pourraient soutenir une telle initiative.

La réussite du contrôle démocratique du secteur de la sécurité au niveau des institutions de l'État dépend étroitement de la dynamique interne du pouvoir entre le Parlement, le pouvoir exécutif, le pouvoir judiciaire et les forces de sécurité. Toute initiative menée en période d'après-conflit, et destinée à la surveillance du pouvoir législatif et du secteur de la sécurité, doit s'intéresser principalement à reconstruire ou, dans certains cas, à mettre en place les conditions nécessaires au contrôle démocratique.

Dans la mise en place d'activités de développement parlementaire, on pourrait commencer par la révision, ou l'amendement, d'une Constitution déjà mise en place afin de s'assurer que celle-ci réponde bien aux exigences parlementaires tout en laissant la responsabilité des forces de sécurité au pouvoir exécutif. Les activités qui traitent des questions constitutionnelles pourraient être étayées en fournissant des conseils et de l'assistance sur des points particuliers de la législation, des règles, des procédures, des normes et des règlements d'un parlement. Amener des pays à développer des principes constitutionnels implique que le Canada soit préparé à répondre rapidement, et avec un certain degré de flexibilité, afin de satisfaire les exigences sans

cesse croissantes de ce type de soutien. Un autre élément important pour la création d'un programme canadien est le soutien à la mise en place d'un comité efficace de sécurité et de défense. Les activités de renforcement des compétences de ce comité pourraient soutenir le comité en examinant les dépenses, en préparant et en amendant la législation, en contrôlant la mise en place d'une politique de sécurité et en surveillant les politiques administratives.

### **Le Sierra Leone**

Choisir un lieu et mettre en place un programme réussi de développement parlementaire après un conflit nécessite l'examen attentif et la considération du contexte sociopolitique du pays partenaire. Cela requiert également une approche prudente qui mette l'emphase sur l'apprentissage mutuel, le développement des relations, et l'incorporation des leçons apprises. Compte tenu d'un environnement relativement sécuritaire, d'un lien particulier avec le Canada à travers le Commonwealth, ainsi que de nombreux programmes d'après-conflit au sein desquels le Canada joue un rôle significatif, il est tout à fait justifié que le Canada mette en place un programme initial de développement parlementaire d'après-conflit au Sierra Leone. À l'heure actuelle, les importantes contributions du Canada en matière de réforme du secteur de la sécurité au Sierra Leone souffrent de l'absence d'une stratégie d'ensemble, mais pourraient toutefois servir de bases pour un programme de développement parlementaire plus stratégique et cohérent.

### **L'Autorité palestinienne**

Les récents événements au Moyen-Orient ont placé la question de la gouvernance et de la réforme démocratique palestinienne sur le devant de la scène internationale. Bien que la mort de Yasser Arafat et

l'assassinat de Rafik Hariri aient soufflé un vent de changement dans la région, l'opposition d'élites intransigeantes aux réformes démocratiques persiste toujours dans les pays arabes. Malgré d'après discussions et des pressions internes dans les pays arabes, concernant les enjeux de la réforme démocratique, il reste beaucoup de progrès à faire dans le renforcement des circonscriptions démocratiques à grande échelle « prenant leurs assises par le bas ». Le rôle des acteurs extérieurs, tels que l'UE et les États-Unis, dans les efforts récents de promotion de la démocratie a souffert de timidité excessive, dans les cas des européens, et de problèmes de crédibilité et d'inconstance de la part des États-Unis. Or sans le soutien, l'encouragement et les pressions exercées par les acteurs extérieurs, aucune réforme démocratique significative ne pourra voir le jour dans la région.

Chercher à établir la démocratie, la sécurité et le développement, dans le contexte du Moyen-Orient, implique de travailler sur la résolution du conflit israélo-palestinien et d'entreprendre la promotion de la démocratie sur une voie parallèle. La récente Rencontre de Londres à l'appui de l'Autorité palestinienne a mis l'accent sur la gouvernance, la sécurité et le développement économique et a offert à la communauté internationale, y compris au Canada, l'opportunité de jouer un rôle dans le soutien des objectifs du peuple palestinien tels qu'exprimés par ses dirigeants et, de ce fait, de contribuer à la paix et à la sécurité au Moyen-Orient. Un programme vigoureux de promotion de la démocratie combinant une approche « ascendante » avec une approche « descendante », et centrée sur les activités de développement parlementaire, donnerait l'occasion au Canada de jouer un rôle intéressant et important.

---

# PREMIÈRE PARTIE : UN DÉFI DE TAILLE

---

## INTRODUCTION

« La force sans l'intelligence s'effondre  
sous sa propre masse ».

—Horace

La mort récente de George F. Kennan, à l'âge de 101 ans, devrait nous amener à réfléchir sur une vie dédiée à la fonction publique et à l'art d'élaborer des bonnes politiques étrangères. Kennan, diplomate et lauréat du Prix Pulitzer du meilleur livre d'histoire, a été le principal artisan de la politique étrangère américaine durant la guerre froide. En 1946, alors diplomate américain en poste à Moscou, il a écrit ce qui est devenu célèbre plus tard comme « Le long télégramme », un message long de 8000 mots soulignant des orientations politiques qui ont aidé Washington à traiter avec le Kremlin lors de la chute de l'empire soviétique quelques cinquante années plus tard. Dans le *long télégramme*, Kennan affirmait que les tendances expansionnistes de l'Union soviétique devaient être stoppées et expliquait précisément comment il pensait que cela pouvait être accompli. Selon lui, Moscou était « imperméable à la logique de la raison », mais « très sensible à la logique de la force ». Bien que Kennan n'ait jamais senti qu'une guerre était inévitable, il croyait fermement que la politique américaine devait comprendre une importante composante militaire. Les principaux instruments d'une telle politique, cependant, devaient être économique, politique, culturel et diplomatique. Un an plus tard, Kennan publia un article dans la revue *Foreign Affairs*, qu'il signa sous le pseudonyme de 'X' et dans lequel il réaffirma ses idées et nomma cette politique : l'endiguement.

Avec la clairvoyance de personnes comme George Kennan, la période qui a suivi la guerre a vu grandir de manière significative le nombre d'institutions multilatérales conçues pour répondre aux défis contemporains en matières politique, économique et de sécurité. Tant la création des Nations Unies, du Fonds Monétaire International, de la Banque Mondiale que de la Communauté Économique Européenne faisaient partie d'un effort désigné à réparer les dommages causés par la Deuxième Guerre Mondiale et, dans le cas de l'OTAN et du Plan Marshall (tous les deux pouvant trouver leurs principes fondateurs dans les recommandations de Kennan), afin de relever les défis moraux et stratégiques posés par la Guerre Froide. Aujourd'hui, la situation dans laquelle nous vivons est totalement différente de celle dans laquelle se trouvait le monde en 1945. Cependant, tout comme Kennan a développé les outils et les institutions politiques visant à « contenir » l'expansion soviétique communiste à l'époque, nous devons également faire preuve, aujourd'hui, d'ingéniosité et de créativité dans le développement de nouvelles politiques et, si nécessaire, de nouvelles institutions, afin d'aborder les défis importants de notre temps. Ces défis incluent les menaces terribles qui pèsent sur la sécurité humaine, telles que le terrorisme, la propagation de maladies mortelles, les armes de destruction massives et la prolifération de la technologie des missiles. De manière générale, ces menaces sont plus encore graves dans les grandes régions du Moyen-Orient et de l'Afrique sub-saharienne.

Si l'on remonte jusqu'à la chute de l'empire soviétique, la plupart des gens pensaient alors que la

paix et la stabilité étaient assurées. En l'absence d'une superpuissance rivale, les anciens États satellites étaient ainsi libres de déterminer le cours de leur histoire et la logique de la raison laissait à penser que cela se ferait en faveur de la création d'institutions politiques démocratiques et d'économies de marché; ces dernières étant d'ailleurs considérées comme l'élément fondateur, si ce n'est la garantie, de la démocratie. Une fois libres de choisir, le choix semblait alors tout à fait évident.

Cet optimisme naïf ou encore, selon certains, cette arrogance mal placée devait bientôt être démentie par des luttes intestines et des États défailants. La Bosnie, la Croatie, le Rwanda, la Somalie, le Sierra Leone, le Kosovo, Srebrenica et d'autres encore – sont tous des symboles d'une misère que nous croyions ne jamais voir ressurgir à la face du monde. Ce « nouvel ordre du monde » a rapidement dégénéré en un « nouveau désordre du monde ». Les concepts traditionnels d'équilibre du pouvoir et de sécurité collective ne pouvaient plus nous aider désormais à faire face aux exigences de la situation actuelle. Le 19<sup>e</sup> siècle était loin derrière nous et les principes directeurs du 20<sup>e</sup> siècle ont semblé, tout d'un coup, inappropriés. Il était également troublant de constater l'émergence de la croyance, dans certains coins du monde, que les Nations Unies étaient devenues à peine plus qu'un anachronisme inexorablement voué à l'échec.

Le 11 septembre 2001 est venu compliquer la situation encore plus. Auparavant, les conflits civils et tribaux pouvaient finalement être contenus, ou maintenus, dans leur contexte sans que cela ne nous affecte trop. Et bien que ne nous sentions obligés d'intervenir, ces types de conflits se déroulaient, jusqu'à présent, bien au-delà de nos frontières. Notre public et nos politiciens se sentaient concernés mais, bien que motivés par un certain précepte moral, nos préoccupations étaient plutôt d'ordre intellectuel et

abstrait. Or les attaques terroristes aux États-Unis nous ont tous fait sentir vulnérables. Les défis que posent désormais la recherche du meilleur moyen de répondre aux nouvelles menaces qui pèsent sur notre sécurité nous font tous réfléchir, y compris ceux d'entre nous qui vivent dans des « démocraties mûres », sur les principes fondamentaux des droits de la personne, des libertés politiques, du droit humanitaire international, des relations civilo-militaires et des principes de bonne gouvernance; des enjeux cruciaux qui nous avons trop souvent tendance à prendre pour acquis. Comme l'a noté l'écrivain britannique Bernard Crick: « l'ennui des réalités établies est le plus grand ennemi de l'homme libre ».<sup>4</sup>

Au niveau international, les principes directeurs sur lesquels nous nous reposons actuellement sont ceux du multilatéralisme et de la sécurité humaine. Comme l'a noté le secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, dans son discours devant le Parlement Canadien :

« L'individu se trouve à la base de toute société libre et démocratique. C'est pourquoi notre conception de la souveraineté fait de plus en plus entrer en jeu la responsabilité première qu'ont les États de protéger leurs propres populations. Quand cette protection n'est pas assurée, tous les membres de la communauté internationale partagent la responsabilité de protéger les êtres menacés de violations massives et systématiques des droits de l'homme, où que ce soit, et quand que ce soit ».

À l'inverse, il y a ceux qui pensent que la superpuissance hégémonique devrait tout simplement se charger d'assurer la stabilité et soumettre les récalcitrants à son bon vouloir; puisque ses motivations et ses principes sont forcément justes. Cependant, une réflexion plus lucide met en évidence le « paradoxe du pouvoir » et reconnaît que les États-

---

<sup>4</sup> Bernard Crick, *In Defence of Politics*, Penguin Books, 1973. p. 15

Unis n'y parviendront pas tout seul. Aujourd'hui, nous nous trouvons dans un environnement dans lequel même les alliés les plus solidaires ne s'entendent pas nécessairement sur tous les sujets, et particulièrement ceux qui sont fondamentaux. Le discours démocratique ne consiste certainement pas en une voix unique.

Nous avons appris qu'afin d'aider les démocraties naissantes à atteindre une certaine stabilité et à mettre en place un gouvernement compétent, nous devons les amener à dialoguer. Il ne s'agit pas simplement de leur présenter un « plan directeur » de réforme. Aujourd'hui, tant les pays développés que ceux en développement sont tous, à un degré ou à un autre, confrontés aux défis de la bonne gouvernance. Si nous désirons avoir un impact positif dans l'édification de pays après les conflits, nous devons tempérer notre enthousiasme avec une certaine dose de modestie. L'édification d'institutions démocratiques a le plus de chance de réussir lorsque celles-ci émergent de l'intérieur, en prenant ainsi en considération et en s'accommodant aux traditions culturelles locales. Bien que les principes de base de la gouvernance démocratique restent vrais quels que soit le lieu et le temps, la manière dont ils sont « actualisés » peut, bien sûr, différer d'un endroit ou d'un moment à l'autre. Ces différences reposent sur la nature des arrangements institutionnels, de la représentation politique des minorités ethniques, des régimes électoraux variés et de tout autre type de compromis.

### **Principes directeurs**

Notre approche de l'édification d'un pays, de tout type, doit être basée sur un pragmatisme réaliste plutôt qu'un idéalisme exubérant. À ce sujet, les écrits de Max Weber peuvent être une source d'inspiration intéressante. Dans l'un de ses ouvrages classiques, *La politique comme vocation*, Weber pose la question suivante, « quelle est le fondement éthique de la pratique politique? » Dans sa réponse, il distingue deux modes différents de conduite d'orientation

éthique; l'éthique de la « finalité ultime » et l'éthique de la « responsabilité ».

L'éthique de la finalité ultime nous demande de « bien » faire et d'en laisser les résultats au « Seigneur », pour ainsi dire. Son fondement est principalement religieux et c'est la justesse de l'acte, en tant que tel, qui est le plus important. Le fait de tendre l'autre joue ne nécessite pas de savoir qui inflige le coup. Cette orientation implique l'existence de principes universels sur lesquels personne ne peut revenir. Dans ce cas, cependant, la responsabilité du résultat est souvent attribuée à d'autres faits qu'à l'auteur de l'acte. Ceux qui adhèrent à cette orientation affirment que bien que les actions d'un individu aient des conséquences désastreuses pour celles et ceux qu'ils représentent ou essaient d'aider, les conséquences seront vues comme les fautes d'autres acteurs ou d'autres forces. Comme Weber le notait, « si une action, menée avec une bonne intention, aboutit à de mauvais résultats alors, aux yeux de l'auteur, ce n'est pas lui, mais le monde, voire la stupidité des hommes ou encore la volonté de Dieu qui en a voulu ainsi, qui est responsable du mal causé ».

D'un autre côté, une personne qui croit à l'éthique de la responsabilité prend en considération précisément les faiblesses générales des gens. Une telle personne ne présupposera jamais de leur bonté ou de leur perfection. Dans ce cas, l'individu assume la responsabilité de ses propres actions et n'impute pas aux autres leurs conséquences. Dans de nombreux cas, cependant, l'obtention de bons résultats implique généralement l'utilisation de moyens moralement douteux. Il n'y a pas réellement d'éthique qui nous enseigne quand, et dans quelle mesure, une raison éthiquement bonne justifie l'utilisation de moyens éthiquement dangereux.

Nul besoin de préciser donc que l'application des principes moraux, dans la vie quotidienne, n'est pas une chose facile. En choisissant d'agir moralement,

nous devons considérer les règles morales qui guident nos actions, les circonstances ou les faits propres à chaque situation et les conséquences qui peuvent en découler. Ainsi, une bonne dose de jugement est nécessaire dans le choix de nos actions et il est donc fort possible que les bonnes personnes, possédant les mêmes principes moraux, divergent dans leurs réactions. L'utilisation de principes moraux en politique est encore plus compliquée que dans la vie privée. La politique est une activité pratique qui s'applique au développement et à l'application de politiques publiques. La nécessité d'un gouvernement naît non pas de la nature même de l'homme, mais de la nature de la société, de la diversité qui existe au sein de chaque société et de la nécessité d'une action commune. Comme nous l'a enseigné Aristote, « un gouvernement existe pour rendre la vie possible ». La fonction la plus simple, mais aussi la plus importante, d'une politique publique est de protéger la société d'un danger extérieur et du désordre intérieur. À cet égard, les démocraties ont su se montrer particulièrement résistantes et efficaces.

Toute politique publique valable est basée sur une appréciation réaliste du possible. Avoir de bonnes intentions, ainsi que des principes nobles, n'est jamais suffisant. L'élaboration de politiques est une question de jugement pratique, cela repose sur la capacité de faire face à une variété de facteurs disparates. Des considérations aussi sérieuses nécessitent plus que des solutions sur mesure. Toute politique publique valable est basée sur une appréciation réaliste du possible. Ainsi, lorsque l'on cherche à aider des jeunes démocraties, nous devons garder à l'esprit que la tâche risque d'être à la fois décourageante et longue. Qui plus est, il se peut que ce travail ne soit pas nécessairement récompensé en bout de ligne, mais c'est pourtant une tâche qui est absolument vitale et un défi qui se doit d'être relevé.

## **Sécurité humaine**

Le discours et les suppositions longtemps considérés comme acquises de la « *realpolitik* » font place,

désormais, à des principes humanitaires, et plus nuancés, de « puissance douce » et de sécurité humaine. Bien que ces principes soient discutés et considérés par notre stratégie de gestion de la situation internationale, nous devons également nous assurer de bien les comprendre. La sécurité humaine nécessite bien plus que de fournir généreusement de l'aide étrangère, et ne peut pas être maintenue par le simple fait de la bonne volonté.

Sa première condition est « la sécurité physique », la sécurité élémentaire d'un individu. Plus précisément, la sécurité humaine crée les conditions qui permettent aux individus de réaliser leur plein potentiel à travers le développement économique et social. De manière générale, la sécurité humaine implique bien plus, comme la sécurité alimentaire, la sécurité du revenu, la protection contre les maladies et le fait de vivre à l'abri de la peur. Dans les sociétés au lendemain de conflits, garantir la sécurité physique peut nécessiter l'intervention ainsi que la protection militaire afin de d'assurer la progression du développement humain à long terme. Vu sous cet angle, les interventions dans les démocraties naissantes d'après-conflits nécessitent des solutions plus élaborées qui impliquent à la fois la sécurité et le développement.

Dans toute situation où la sécurité physique ne peut pas être assurée, parler de la sécurité humaine revient à éviter la question plutôt que d'aider réellement. Les partisans de la sécurité humaine admettront toutefois que, dans les cas extrêmes où tous les autres efforts ont été vains, l'intervention « militaire » est requise afin de protéger les populations à risque. Ses détracteurs, au contraire, suggèrent souvent que cette dernière solution est précisément ce que les militants « refusent catégoriquement » d'utiliser. Parmi les détracteurs, il semble exister une certaine suspicion, bien que probablement infondée, sur la nature réellement pacifique des défenseurs de la sécurité humaine.

Dans un cas comme dans l'autre, on ne peut pas nier que le principe de la sécurité humaine est fondamentalement important dans la manière dont on aborde les situations actuelles; si ce n'est simplement parce qu'il remet en question le sacrosaint principe de la souveraineté des États. Ce défi est un défi moral et, par conséquent, comporte un certain nombre de responsabilités. Le principe de la sécurité humaine ne devrait néanmoins jamais être vu comme un substitut à l'action ou à la protection militaire, les deux étant complémentaires. Cette complémentarité nous entraîne, une fois engagé dans ce processus, sur une « longue route ».

Malheureusement, l'histoire récente du monde nous a montré que lorsque nous avons affaire à des cas extrêmes, notre fermeté laisse à désirer. Il existe certainement toute une série de raisons pour expliquer ce phénomène. Lorsque l'on regarde les échecs des interventions au Rwanda et en Somalie, et le manque de réelle volonté dans les Balkans et en Haïti, nous sommes amenés à nous demander si les événements n'ont pas dépassé notre capacité de « compréhension » ou bien si nous n'avons tout simplement pas manqué des ressources pour gérer ces situations. Si notre compréhension est telle que nous ne saisissons pas exactement ce qui se passe sur le terrain, alors notre capacité de construire ou de restructurer les institutions pertinentes, afin qu'elles puissent gérer ce genre de problèmes, s'en trouve fortement limitée.

### **Les États défaillants, les États en déroute et les États effondrés**

Le concept de la souveraineté des États, né de la Paix de Westphalie en 1648, a donné lieu au modèle européen de *staatensystem*, ou de système des États souverains. Ce principe s'est avéré particulièrement fiable durant la plupart du vingtième siècle. Le

système westphalien implique un ensemble d'entités politiques souveraines, gouvernées par des dirigeants qui exercent un contrôle total sur les terres et les habitants vivant au sein des frontières de l'État grâce au principe de la règle du droit. Un tel système international était de surcroît largement renforcé par une série de traités, de conventions et d'institutions multilatérales créés au lendemain de la Deuxième Guerre Mondiale. Ainsi l'ONU, la Banque Mondiale et le FMI ont été fondés sur le précepte de la souveraineté et de l'égalité des États. Cependant, la désintégration de certains États, durant la période qui a suivi la Guerre Froide, a donné naissance au phénomène des États défaillants, en déroute ou effondrés, tels que l'Afghanistan, la République Démocratique du Congo, le Rwanda, la Somalie, le Libéria, les Balkans, Haïti ou encore le Sierra Leone.

Il existe de nombreuses définitions d'un État défaillant, mais la plupart des observateurs s'accordent sur le fait qu'un État défaillant est un État où la souveraineté et la société ont cessé d'exister, et où l'État est incapable de faire respecter son monopole sur l'usage légitime de la force. Bien que la différenciation entre un État défaillant et un État effondré repose seulement sur quelques nuances, un étude européenne récente<sup>5</sup> décrit un État défaillant comme un État qui a pu maintenir un gouvernement « officiel » alors qu'un État effondré est caractérisé par l'absence effective d'un gouvernement; en d'autres mots, l'implosion partielle ou totale des institutions de l'État.

Toutefois, c'est la perte du monopole de l'usage légitime de la force qui reste le plus critique du point de vue de la sécurité humaine. Le fait que les États doivent avoir recours à l'usage de la force afin de protéger leurs citoyens, contre des agressions extérieures ou des menaces internes telles que

---

<sup>5</sup> "Failed and Collapsed States in the International System," A report prepared by: The African Studies Centre, Leiden; the Transnational Institute, Amsterdam; The Centre of Social Studies, Coimbra University; and the Peace Research Centre – CIP-FUHEM, Madrid, December 2003, p.4

L'activité criminelle, est un principe bien accepté du droit international. L'histoire récente semble indiquer que la question des agresseurs étrangers est moins préoccupante que la désintégration de l'ordre interne, aboutissant généralement à un type de chaos féodal pré-westfalien. Dans de telles circonstances, les chefs de guerre, les gangs de rue, les milices paramilitaires, les guérillas, les armées privées et les criminels de droit commun peuvent ainsi maintenir facilement leur domination. En effet, lorsqu'un État perd son monopole de l'usage de la force, on assiste alors à la privatisation de la violence. Alors que la communauté internationale se penche sur les conséquences de la défaillance des États sur la sécurité humaine, la question de la nature même du concept d'État souverain a été soulevée. Cette question est au cœur du controversé et provocant Rapport de la Commission internationale indépendante de la souveraineté des États et de l'intervention (CISSE):

**La responsabilité de protéger.**

Une étude récente de Marina Ottaway et de Stefan Mair, intitulée « States at Risk and Failed States: Putting Security First », suppose la nécessité d'une mobilisation internationale plus ciblée, mais suggère une certaine réserve concernant l'application effective d'un concept de sécurité humaine trop large et des résultats qu'on peut espérer<sup>6</sup>. En aucun cas, les auteurs ne réfutent les vrais risques et les dangers possibles que posent des États défaillants et des États en déroute pour la communauté internationale. Ils le formulent ainsi:

« (Les États déliquescents) peuvent devenir des lieux de refuge pour les organisations terroristes, des plaques tournantes pour le trafic de drogues et d'armes, et un sol fertile pour la propagation de maladies dangereuses.

Au niveau régional, ils peuvent répandre l'instabilité bien au delà de leurs frontières et créer une dynamique de conflit affectant les pays limitrophes. Sur le plan intérieur, ils ne peuvent assurer ni la sécurité de leurs citoyens ni offrir des produits et des services. Au-delà de telles menaces immédiates, l'effondrement des États est aussi synonyme de l'apparition d'un nombre croissant de territoires sans gouvernements, phénomène auquel les gouvernements des pays Occidentaux sont peu préparés».<sup>7</sup>

En dépit de tous les arguments convaincants sur l'importance des acteurs non gouvernementaux, et de la nécessité de repenser le concept de la souveraineté, les États restent les acteurs et les unités principales de la gouvernance mondiale<sup>8</sup>. Notion sur laquelle s'accorde également Michael Ignatieff, membre de la Commission internationale indépendante de la souveraineté des États et de l'intervention. La promotion de la sécurité humaine n'est pas synonyme de l'abandon du concept d'État Nation. Il ne doit pas y avoir de contradiction, ni d'opposition, entre la souveraineté des États d'un côté et le droit international sur le respect des droits de la personne de l'autre.

Sans les pouvoirs « coercitifs de mise en application » de l'État, les droits de la personne n'ont pas de réelle portée. En bout de ligne c'est l'État, et non la communauté internationale, qui rend l'application des droits de la personne possible. C'est pour cette raison que nous parlons de renforcement des capacités. La sécurité humaine a le plus de chance d'être correctement assurée si l'on permet aux États défaillants et aux États en déroute de renforcer leur

---

<sup>6</sup> Marina Ottaway et Stefan Mair, "States at Risk and Failed States: Putting Security First", Policy Outlook, September, 2004, p.1

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Ibid.

capacité de gouverner, leur capacité de protéger leurs citoyens et d'assurer leurs fonctions.

Si nous souhaitons mettre en place un plan d'action de gouvernance solide, qui pose les fondements de notre politique d'intervention et de reconstruction après les conflits, les avertissements de Ottaway et Mair peuvent s'avérer forts utiles. Selon eux, « ...ce n'est pas seulement le manque de ressources qui restreint l'efficacité de la communauté internationale, c'est aussi le manque de connaissances sur le choix d'approches efficaces à utiliser dans la stabilisation des États et des instruments les mieux adaptés pour effectuer ce travail ». À ce jour, l'approche de la communauté internationale face aux États défaillants s'est faite sur une base ad hoc et de fortune. Les situations sont gérées seulement une fois qu'elles sont devenues critiques, et la nature de ces réponses, aussi bien en terme d'effort que d'approche, a été largement basée sur « ...le niveau de menace perçu pour les intérêts des pays qui sont en position d'intervenir. »<sup>9</sup>

En conséquence, les interventions ont largement varié d'une situation à l'autre. Le Kosovo, par exemple, a été la cible d'un programme d'intervention soutenu et très largement subventionné. Quelques 50,000 soldats ont été envoyés afin de stabiliser le Kosovo en 1999, et il en reste encore près de 20,000 aujourd'hui; ceci pour un petit pays comptant moins de deux millions d'habitants et dont la communauté internationale n'est même pas certaine de vouloir reconnaître le territoire en tant qu'État. « La Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo emploie une force de police civile de 3510 personnes, un personnel civil international de 820, et un personnel civil local de 2737, pour un budget total de 329,74 millions de dollars ». Ensuite, il y a l'exemple du Rwanda, « ...un pays laissé à son propre sort alors que 800000 de ses habitants se sont

fait massacré en 1994. À l'époque, le petit contingent de soldats de maintien de la paix de l'ONU présent dans le pays à l'époque fut ordonné de quitter le pays juste après le début du génocide».<sup>10</sup>

Bien que nous ayons, depuis, retenu les leçons de tels événements, aucune de ces deux approches ne peut nous servir de modèle. Une intervention du type de celle employée au Kosovo n'est tout simplement pas viable du point de vue de l'investissement financier et humain. Cela pourrait être possible, dans de rares cas isolés, mais que dire d'un cas comme la République Démocratique du Congo? Les ressources nécessaires à une intervention de cette nature dans ce pays rendent toute éventualité virtuellement impensable. Multiplions ces besoins par dix ou par vingt et notre enthousiasme pour l'intervention en faveur de la sécurité humaine risque fort bien d'être soudainement plus modéré. En revanche, l'inaction manifestée au Rwanda reste tout simplement inacceptable. Si la communauté internationale ne peut pas empêcher les atrocités du Rwanda ou, pire encore, si nous nous retrouvons confronté à une situation similaire dans laquelle nous n'intervenons pas, alors toute prétention d'autorité morale des pays épousant les principes de la sécurité humaine, ou de la responsabilité de protéger, sera considérée comme une vaine, voire politiquement cruelle et amoral.

Ottaway et Mair soutiennent qu'il existe un consensus qui se développe autour de deux idées distinctes sur la manière d'intervenir dans les États déliquescents. La première repose sur la croyance que les interventions dans les États en déroute doivent commencer tôt, avant même que les États ne commencent à défaillir. La deuxième soutient que l'échec d'un État doit être jugé d'un point de vue plus large que les problèmes impliquant seulement la sécurité immédiate de l'État, tels que l'insurrection ou les conflits ethniques. Les échecs doivent également être évalués sur le fait qu'« ils » sont, ou

---

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Ibid. p.2

non, menaçants pour le bien-être général des individus; à savoir leur intégrité physique, l'aide sociale, l'autodétermination et d'autres facteurs qui sont au cœur d'une existence civilisée. Selon ce point de vue, « l'incapacité de l'État à offrir des services ou à instituer la règle du droit est aussi problématique, et potentiellement aussi menaçante, que l'incapacité de l'État à maintenir des frontières sûres, ou encore le monopole des moyens de coercition ». Les auteurs en concluent qu'un consensus sur ces deux points a mené les analystes à formuler « ...d'ambitieuses recommandations pour des interventions très tôt dans tous les États fragiles ». <sup>11</sup> Cependant, ils notent également que la communauté internationale ne dispose pas actuellement des ressources, ni de la volonté politique et du savoir-faire pour mettre en place de telles interventions.

L'objectif de l'intervention n'est pas seulement d'assurer la sécurité. L'intervention comprend également le développement économique, l'amélioration de la capacité d'un État à offrir des services, la bonne gouvernance et l'institution la règle du droit, la réforme du secteur de la sécurité et la protection des droits de la personne. Une telle approche de l'intervention dans les États à risque, aussi détaillée et diverse, se situe au-delà de la capacité de la communauté internationale. Toutefois, Ottaway et Mair indiquent également que « la promotion de la sécurité et du développement humain est une tâche fondamentale que la communauté internationale se doit d'entreprendre dans tous les pays pauvres, sur une base durable et au meilleur de ses moyens ». Il ne fait aucun doute que la réduction de la pauvreté, la croissance économique et le renforcement des capacités doivent être au cœur de toute relation à long terme entre les pays développés et les pays en développement. Cependant, il est important de distinguer les efforts

de réduction de la pauvreté et de renforcement des capacités à long terme des interventions visant à stabiliser des États à risque. Ces interventions ne devraient être mises en place que dans des circonstances particulières et porter leur attention « de manière plus étroite sur les problèmes urgents qui menacent la stabilité de l'État ». Dans de telles situations, nous avons besoin des gérer les causes immédiates de la crise et non les problèmes chroniques sous-jacents. <sup>12</sup>

Tous les États devraient être capable d'assurer leur propre sécurité. Bien que cela soit insuffisant pour assurer le développement et l'autodétermination, sans cette condition, aucun des deux ne peut être réalisé. Ainsi, l'intervention qui vise à empêcher la chute des États à risque devrait viser, en premier lieu, à assurer les fonctions qui permettront de rétablir la sécurité et à l'État de maintenir son monopole sur l'usage de la force. Nul besoin d'ajouter que c'est à ce moment là que l'établissement d'un système de relations civilo-militaire approprié s'avèrera crucial. Un tel système doit faire partie d'un objectif à long terme en relation avec le renforcement des capacités. Et dans ce cas, l'implication d'un personnel professionnel de défense est essentiel; à la fois sur le court et le long terme.

Aujourd'hui, nous sommes moins intéressés à mettre en place des gouvernements qui soient des alliés potentiels qu'à mettre en place des gouvernements qui puissent faire respecter leur souveraineté, qui puissent bien gouverner, promouvoir le développement économique et assurer le respect des droits de la personne à l'intérieur de leurs frontières. Après tout, la Guerre Froide est terminée. Ceci fait partie d'un défi de développement à long terme. Ce défi immédiat risque fort bien d'être un défi militaire afin de sauver ce qui est au cœur des préoccupations du plan d'action en faveur de la sécurité humaine, à savoir : l'individu.

---

<sup>12</sup> Ibid. p.3

Ottaway et Mair ont porté une attention particulière sur le phénomène des États africains. Dans leurs cas, l'« échec » a souvent été occasionné par la prise de contrôle d'une partie du territoire par des groupes armés d'opposition, ou simplement par leur rejet de l'autorité du gouvernement sur le territoire. Ce qui est frappant, ici, c'est la facilité avec laquelle cela se produit et la nature « méprisable » de ceux qui défient le gouvernement. La rapidité avec laquelle même la plus modeste des interventions internationales peut rétablir la paix est particulièrement surprenante :

« Durant les seize dernières années, les gouvernements du Liberia, du Sierra Leone, de la RDC et de la Côte d'Ivoire ont perdu le contrôle de nombreux territoires au profit d'insurgés ayant des capacités d'organisation et d'armement relativement faibles. Ces gouvernements n'ont jamais été confrontés à des guerriers impitoyables, comme les Vietcongs soutenus par le gouvernement nord-vietnamien, mais à des enfants soldats, des petits malfaiteurs, des drogués et des desperados, peu armés et entraînés, et sont pourtant vaincus. Dans certains cas, comme en RDC en 1998, le pays a été conquis quasiment sans combats. Laurent Kabila a marché sur le Congo et est devenu président, non pas parce que les Tutsis et les Uguandais qui l'ont soutenu lui ont apporté une assistance militaire impressionnante, mais parce que la RDC n'avait déjà plus d'armée ce moment-là».<sup>14</sup>

Quant au Sierra Leone, la crise a été provoquée par la «faiblesse de l'État» et l'activité criminelle, et non la force des insurgés. En fin de compte, seulement huit cent parachutistes britanniques ont été nécessaires pour rétablir un certain degré de sécurité et remettre

en route le processus de paix. Si seulement le Général Roméo Dallaire avait pu recevoir un minimum de soutien au Rwanda, le génocide aurait certainement pu être évité. Dallaire, alors commandant en chef de la mission de l'ONU au Rwanda en 1994, a déclaré que quelques centaines de soldats de maintien de la paix, dévoués, bien entraînés et munis d'un mandat ferme auraient été suffisants pour détruire les capacités militaires des milices Hutus. La leçon à retenir de ces expériences est que le déploiement de troupes formées au combat, à un moment décisif, peut sauver des vies, éviter l'escalade des conflits et, éventuellement, les États de sombrer.

Dans le cas de la plupart des États défailants, l'effondrement n'est pas dû aux insurgés ou aux mouvements sécessionnistes, mais « ...à la dégradation de la loi et de l'ordre public dans les régions frontalières périphériques et dans les bidonvilles, ainsi qu'à la propagation du crime organisé et de l'activité criminelle. »<sup>14</sup> La situation est d'autant plus compliquée lorsque les forces de sécurité ne sont plus fonctionnelles. Un tel vide est trop souvent comblé par des milices privées, les membres de groupes d'autodéfense et par le recrutement de personnel de sécurité. De telles circonstances nécessitent une réforme complète qui passe par le rééquipement, le réentraînement et la professionnalisation des forces armées et des agences de sécurité, ainsi que le renforcement des agences de surveillance civile. « Concevoir une approche ciblée et réalisable de la réforme des systèmes de sécurité doit être la tâche première d'une intervention extérieure dans un État à risque. »<sup>15</sup> Avant de pouvoir s'engager à proprement parler dans une discussion sur la réforme du secteur de la sécurité, il est primordial de comprendre les principes qui sont à la base d'une armée professionnelle et pourquoi le concept de

---

<sup>14</sup> Ibid. p. 6

<sup>15</sup> Ibid. p. 6

contrôle civil est si essentiel au le maintien du monopole de l'État sur l'usage de la force.

### **Professionalisme et relations civilo-militaires**

Qu'il s'agisse d'une démocratie mûre ou d'une démocratie naissante, la sécurité des individus et de la société ne peut être assurée que s'il existe un contrôle civil de l'armée et de l'ensemble du secteur de la sécurité mis en place. Des relations civilo-militaires solides sont l'un des points d'appui de la gouvernance démocratique. Du temps de Périclès, les Athéniens avaient déjà compris ce précepte de la plus haute importance : tenir les généraux responsables publiquement de leurs actes, aussi bien sur des questions d'ordre militaire que financier. Tout manquement à la confiance publique pouvait entraîner de lourdes sanctions.

Si l'on veut appliquer correctement les principes démocratiques des relations civilo-militaires, un corps d'officiers professionnels est essentiel. Un corps d'officiers réellement professionnel est un corps qui comprend non seulement ses obligations militaires, mais également sa relation et ses responsabilités vis-à-vis de l'ensemble de la société. L'une des choses les plus importantes que le Canada puisse faire pour les démocraties naissantes et les États défaillants est de les aider à développer le professionnalisme de leurs forces armées, de leur police et de leurs agences de sécurité. Tout comme le renforcement des capacités démocratiques, c'est un processus ardu et à long terme. Car sans des professionnels bien entraînés, la sécurité de base est difficile à atteindre.

Dans sa fameuse étude sur les relations civilo-militaires, *The Soldier and the State*, Samuel Huntington distingue « ...l'homme de carrière enrôlé, dont le professionnalisme ne vise que l'aspect économique de la profession, de l'officier de carrière, dont le professionnalisme est tout à fait différent en ce sens

qu'il répond à un « appel plus noble » au service de la société. »<sup>16</sup> Un professionnel, en tant que tel, possède une connaissance spécialisée acquise à force d'une éducation poussée et d'une longue expérience. De tels standards objectifs servent à évaluer les compétences d'une personne et sont applicables quels que soit le lieu et le temps. La connaissance professionnelle est également basée sur un apprentissage permanent bien plus approfondi et vaste qu'une occupation normale. C'est précisément ce qui distingue un vrai officier d'un officier enrôlé ou conscrit.

Le professionnel est également un expert dans son domaine qui exerce une fonction essentielle à la bonne marche de la société. C'est cette responsabilité sociale qui distingue l'homme, ou la femme, professionnel d'un expert qui possède simplement des compétences intellectuelles. Tous les membres d'une profession savent qu'ils font partie d'un groupe à part; ils possèdent un certain sens de l'entreprise, la compréhension qu'ils sont les produits d'un entraînement spécialisé très long et qu'ils partagent une responsabilité sociale unique. Selon Huntington, la vocation d'officier rejoint les principaux critères du professionnalisme.

Bien qu'il soit évident que la fonction d'officier requiert un certain niveau d'éducation, ainsi que des compétences techniques, il n'est toutefois pas facile de distinguer un officier professionnel d'un autre. La compétence centrale commune à tous les officiers est, tout simplement, *la gestion de la violence*. « La conduite, l'opération et le contrôle d'une organisation humaine dont la première fonction est l'application de la violence est la compétence particulière de l'officier ». <sup>17</sup> Il est important de noter, toutefois, que cette compétence particulière est la gestion de la violence, et non l'acte de la violence en lui-même. L'acte de la violence est la responsabilité du personnel

<sup>16</sup> Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State*, Massachusetts, Harvard University Press, 1957, p. 8

<sup>17</sup> Ibid.

enrôlé. Les bons officiers gèrent la violence; les bons soldats l'appliquent. Dans ce concept, la question de la proportionnalité est également critique. Tant les officiers que le personnel enrôlé ont la responsabilité de garder le nombre de victimes au plus bas, et plus particulièrement dans leurs rangs, mais également dans le camp adverse si cela est compatible avec la victoire.<sup>18</sup>

L'expertise du Corps des officiers lui impose également une responsabilité spéciale. L'utilisation de l'expertise acquise, pour l'avantage personnel et le gain, nuit à la fabrique de la société; phénomène dont nous avons été témoin dans de nombreux États défailants. La société doit être capable d'insister sur le fait que la gestion de la violence doit être utilisée seulement à des fins approuvées par l'ensemble de la société. D'un autre côté, les compétences utilisées par l'armée sont intemporelles. La nature, la sévérité et la précision de la violence peuvent changer en fonction du progrès technologique et scientifique. Les circonstances politiques qui entourent leur utilisation peuvent également changer d'un conflit à l'autre. Néanmoins, les mêmes compétences militaires nécessaires à la gestion de la violence sont, en règle générale, universelles.

Huntington affirme que l'idée d'une armée professionnelle est née le 6 août 1808, le jour où le gouvernement prussien a émis un décret sur la nomination des officiers. Le décret a jeté, de façon très claire, les bases d'un professionnalisme de base qui servira d'exemple par la suite. Ainsi que l'écrivait Huntington, cela s'est fait avec « une clarté inflexible »:

Le seul mérite requis pour la commission d'un officier est, en temps de paix, l'éducation et la connaissance professionnelle et, en temps de guerre, la bravoure et la perception. Ainsi, dans

ce pays, tous les individus qui possèdent ces qualités sont éligibles aux postes militaires les plus élevés. Toutes les préférences de classes au sein de l'effectif militaire qui existaient jusque là sont abolies, et chaque homme, quelles que soient ses origines, est sujet aux mêmes responsabilités et aux mêmes droits.<sup>19</sup>

Le Corps des officiers était alors ouvert à tous les membres de la société, quels que soient leurs statuts sociaux et leurs affinités politiques. Bien que toutes les nations européennes aient marqué la culture occidentale de leur manière, ce sont les prussiens qui nous ont légué l'officier de profession. Les éléments de base du professionnalisme militaire ont été réunis et modelés dans un système complet et bien fonctionnel; « les exigences de l'éducation générale et spécialisée, les examens, les institutions d'éducation militaire supérieure, l'avancement par le mérite et l'accomplissement, un système élaboré et efficace de gestion du personnel, un sens de l'unité et de la responsabilité collective, une reconnaissance des limites des compétences professionnelles; la Prusse les possédait à un degré extraordinaire».<sup>20</sup>

C'est le prussien Clausewitz qui a contribué à théoriser la nouvelle profession. Il a mis en avant la notion de la double nature de la guerre. C'est-à-dire que la guerre est avant tout une science autonome, avec ses propres méthodes et objectifs, mais également une science subalterne en ce sens que ses buts ultimes se situent en dehors d'elle-même. Clausewitz avait bien compris l'importance des relations civilo-militaires et reconnu le fait que la guerre n'a pas de logique ni d'intention clairement définies. Son intention est le champ de l'homme d'État. La qualité intrinsèque d'une armée, son professionnalisme, ne peut être évaluée seulement qu'en fonction des standards d'une armée

<sup>18</sup> Gwynne Dyer, « War Without Casualties », London, April 1, 1999

<sup>19</sup> Cité dans Huntington, p. 31

<sup>20</sup> Ibid.

indépendante. L'objet de cette expertise est forcément jugé selon des critères différents.

Non seulement Clausewitz a formulé le premier exposé théorique sur la profession militaire, mais il a également contribué à la première justification théorique du contrôle civile. Selon lui:

La subordination à l'armée, du point de vue politique, n'est pas raisonnable, puisque la politique est à l'origine de la guerre. La politique est la faculté d'intelligence, la guerre en est seulement l'instrument, et non l'inverse. La subordination du point de vue militaire à la politique, du point de vue militaire est, par conséquent, la seule chose possible.<sup>21</sup>

La perspicacité de Clausewitz, et les principes qui sous-tendent la réforme de l'armée prussienne, sont aussi pertinents aujourd'hui qu'ils ne l'étaient à l'époque. Pourtant, lorsqu'il s'agit du contrôle civil de l'armée, on peut supposer que ces questions étaient plus claires du temps où le Kaiser régnait. Aujourd'hui, on parle non seulement de contrôle et de subordination, mais aussi de transparence et d'imputabilité. L'imputabilité comprise comme le fait d'« être responsable » devant l'instance législative ainsi que devant l'instance exécutive de l'État.

Le contrôle civil démocratique de l'armée est possible uniquement si une armée véritablement professionnelle existe; menée par un Corps des officiers imprégné d'une d'éducation de type « libéral », telle imaginée par les réformistes prussiens. Huntington a distingué deux sortes de contrôle civil sur l'armée; le contrôle subjectif et le contrôle objectif. Le premier consiste en des instances aux sein desquelles des groupes civils (le Parlement et le Roi; l'aristocratie et la bourgeoisie; etc.) cherchent à maximiser leurs pouvoirs en

relation avec l'armée. Comme l'a noté Huntington, « dans ces différentes manifestations historiques, le contrôle civil subjectif a été identifié avec l'optimisation du pouvoir d'institutions gouvernementales, des classes sociales, et des formes constitutionnelles particulières ». Probablement l'un des meilleurs exemples d'un Parlement optimisant son autorité sur l'armée, au détriment du Roi, est la Déclaration des droits de 1689, en Angleterre. Il y est mentionné que « mobiliser et maintenir une armée permanente au sein du royaume en temps de paix, sans le consentement du Parlement, est contre la loi ». L'enjeu, alors, n'était pas de réduire le pouvoir de l'armée mais plutôt d'accroître le contrôle du Parlement dans le but de réduire le pouvoir du monarque. La même chose pourrait être dite au sujet de la compétition entre l'aristocratie et la bourgeoisie durant les 18<sup>e</sup> et 19<sup>e</sup> siècles. Dans les deux cas, l'armée était simplement un pion utilisé par des joueurs importants dans le cadre d'une lutte pour le pouvoir à plus grande échelle.

En matière de contrôle civil subjectif, en relation avec une forme constitutionnelle particulière telle que la démocratie, un certain nombre de précautions doivent être prises. Il est souvent admis que l'armée, compte tenu du fait qu'elle contrôle l'instrument dominant de la violence, est plus puissante dans les régimes totalitaires que dans les régimes démocratiques.<sup>22</sup> Ce n'est pas forcément vrai. Il n'y avait pas de tradition bonapartiste ni dans les armées russes ni soviétiques. Même la tentative d'assassinat d'Hitler, bien qu'orchestrée par des officiers de la Wehrmacht, n'avait pas pour objectif de renforcer le pouvoir de l'armée.

Le contrôle civil objectif, d'un autre côté, est fondé sur l'optimisation du professionnalisme militaire qui est celle, selon Huntington, de « ...la distribution du pouvoir politique entre l'armée et les groupes civils qui

---

21 Cité dans Huntington, p. 58

22 Ibid.

est le plus propice à l'émergence d'attitudes et de comportements professionnels de la part des membres du Corps des officiers ». Ce type de contrôle ne permet toutefois pas la participation des militaires présents en politique. L'aspect essentiel du contrôle civil objectif est la reconnaissance du professionnalisme militaire autonome. Par conséquent, les groupes civils n'ont pas besoin d'essayer d'optimiser leurs pouvoirs en relation à l'armée dans le but de maintenir ou d'en obtenir le contrôle. Le Corps des officiers doit être politiquement neutre et ne devrait donc jamais être subordonné aux intérêts et aux principes des factions politiques ou civiles. Il devrait seulement répondre à l'autorité gouvernante du moment dûment constituée.

Réussir à assurer un contrôle civil objectif a été seulement possible depuis l'émergence de l'armée de profession. Cependant, même si cela est vrai, nous devons de rester réalistes puisque, tel que le conclut Huntington, un niveau élevé de contrôle civil objectif est peu probable, même dans les démocraties occidentales mûres. Il n'existe pas de système sans failles qui puisse fournir des résultats parfaits. Nous pouvons cependant estimer des solutions idéales en mettant en place des mécanismes qui nous rapprochent d'un standard plus élevé.

Dans la reconstruction après un conflit, la mobilisation d'une armée professionnelle au sein d'un système de gouvernance démocratique doit être la première des priorités. La sécurité ne peut être

garantie si ses composantes « physiques » continuent d'être aux mains des groupes paramilitaires, les vestiges de ceux précédemment impliqués dans les luttes intestines, les armées partisans ou les gangs de rue. Les mécanismes formels nécessaires pour assurer un certain degré de contrôle civil objectif sur l'armée ne peuvent fonctionner que si l'armée elle-même comprend sa mentalité comme étant celle d'une organisation réellement professionnelle. La formation et l'éducation permanente du Corps des officiers devraient être un élément central dans toute reconstruction; l'objectif étant d'assurer le monopole de l'État sur l'usage de la force.

Le Canada a un rôle clé à jouer, et cela a été justement mis en évidence, à titre de direction stratégique, dans l'Énoncé de politique internationale. Avant tout, l'Énoncé annonce que « Les Forces canadiennes s'attacheront à inculquer aux officiers de niveau intermédiaire les techniques d'état-major de base, pour les aider à mener des opérations de paix ». Ceci peut être vu comme un rôle pertinent, à court ou à moyen terme, pour le Canada. L'Énoncé ajoute également que «...la Défense nationale favorisera la réforme du secteur de la sécurité en vue de stimuler les valeurs démocratiques dans les forces armées ». Ceci reflète un engagement favorable de la part du Canada au développement des armées professionnelles dans les États en déroute ou les États défailants, et à relier les efforts de stabilisation à court terme avec la contribution à long terme pour une paix durable.

---

## DEUXIÈME PARTIE : LE CANADA, LA DÉMOCRATIE ET LE DÉVELOPPEMENT

---

### INTRODUCTION

« La responsabilité de protéger implique non seulement la responsabilité de prévenir et de réagir mais aussi celle de compléter la réaction et de reconstruire. En conséquence, si une intervention militaire est décidée - parce qu'un État s'est effondré ou a renoncé à ses capacités et pouvoirs d'assumer sa propre « responsabilité de protéger » - il faut qu'il y ait un véritable engagement à contribuer à ramener une paix durable et à promouvoir la bonne gouvernance et un développement durable. Les agents internationaux doivent rétablir la sécurité et l'ordre public, en partenariat avec les autorités locales, le but étant de transférer progressivement à ces dernières le pouvoir et la responsabilité de reconstruire. »<sup>23</sup>

Encore dernièrement, les stratégies de gouvernance traitant des pays en état de crise se sont souvent concentrées sur des solutions d'assistance militaire rapides, le secours d'urgence, l'aide humanitaire et d'autres types de programmes d'aide au développement. Mais dès lors que des troupes contribuent aux efforts des nations et des organisations humanitaires dans un pays en conflit, le discours politique se tourne vers des « stratégies de sortie ». Le souhait des pays donateurs de limiter leur engagement et de maintenir les coûts à un niveau minimum est compréhensible. Cependant, comme

nous l'avons vu, cette approche peut malheureusement avoir des conséquences inattendues et indésirables.

Les majorités des sommes d'argent colossales investies dans la création de la Police Nationale Haïtienne ont été gaspillées en l'absence d'une réforme du secteur judiciaire.<sup>24</sup> Dans l'ensemble, la réponse internationale aux événements en Haïti, dans le courant des années 1990, a abouti à des interventions massives d'assistance militaire, d'aide humanitaire et d'aide au développement. Ceci a été ensuite suivi par le retrait de la communauté internationale. Peu de temps après, le pays a entamé un lent et inévitable retour vers la crise. Trop souvent, les efforts de la communauté internationale en matière de reconstruction des pays après-conflits sont décousus, non coordonnés et manquent de stratégie d'ensemble. Ce problème se retrouve, de manière aussi grave, tant au sein des gouvernements qu'entre les gouvernements eux-mêmes.

Compte tenu de nos connaissances sur les conflits et l'édification des nations, basées sur les expériences des années 1990, la « responsabilité de reconstruire » dans un environnement d'après-conflit, de nos jours, nécessite un engagement des pays donateurs de premier ordre, de grande portée et sur le long terme; ce qui n'a pas été le cas jusqu'ici. Comme nous l'avons mentionné plus tôt, bien que « l'idéalisme

---

<sup>23</sup> La responsabilité de protéger, Rapport de la Commission internationale indépendante de la souveraineté des États et de l'intervention, décembre 2001 p. 43

<sup>24</sup> Ann M. Fitz-Gerald, «Addressing the Security –Development Nexus, Implications for Joined Up Government», Institute for Research on Public Policy, p.8

exubérant » puisse être l'impulsion nécessaire à notre engagement dans des situations de crise, « le pragmatisme réaliste » doit être notre principe directeur si nous voulons que notre intervention produise des résultats tangibles et durables. Il est également essentiel que nous appliquions une « éthique de responsabilité » à nos activités, en appréciant pleinement que la construction d'institutions démocratiques et la bonne gouvernance dans les sociétés d'après-conflit sont en fait des sujets complexes qui nécessitent plus que des « remèdes instantanés et des solutions temporaires ». Si l'on veut qu'elles donnent des résultats, de telles interventions nécessitent l'appropriation et la responsabilité partagée des pays donateurs et des pays qui bénéficient de l'aide, en plus d'une analyse à long terme et d'un engagement à plusieurs niveaux.

### **Prioriser la démocratie ou prioriser le développement?**

La bonne gouvernance repose non seulement sur un précepte solide, la compréhension des principes démocratiques de base, mais également sur toute une série de mécanismes institutionnels. Le principe, sans la structure et le processus, est à peine plus qu'un exercice d'auto-contemplation. Ainsi, afin d'assurer une relation solide entre l'autorité civile et militaire, il est nécessaire de mettre en place des mécanismes d'imputabilité appropriés. Les règles pertinentes d'autorité doivent être claires et transparentes.

Compte tenu de l'environnement d'aujourd'hui, ces mécanismes doivent aussi être étendus au-delà de l'armée et de l'ensemble du secteur de la sécurité. Depuis le 11 septembre, des préoccupations ont été manifestées, même au sein de démocraties mûres, sur le fait de savoir s'il était souhaitable de sacrifier certains droits civils fondamentaux afin d'améliorer notre sécurité, et si l'on ne risque pas de le faire alors que ce n'est pas nécessaire. Il ne doit pas y avoir

aucun doute sur le fait que la protection des citoyens est la tâche première du gouvernement. Cependant, si une protection excessive devient une menace en soi et si, comme Crick nous a prévenu, nous nous laissons des « vérités établies », alors le premier pas sur la route de la tyrannie risque bien d'avoir été fait. Si l'on ne peut pas se mettre d'accord sur des « idéaux », nous pouvons au moins arriver à un consensus raisonnable sur le processus.

On peut aussi se demander pourquoi l'intérêt pour la mise en place d'institutions est considéré comme aussi important lorsque, dans de nombreux cas, il reste encore beaucoup à faire sur le plan du développement économique. Nombreux sont ceux qui ont longtemps cru ce qu'ils considèrent aujourd'hui comme un truisme, à savoir que le développement économique doit être prioritaire à la démocratie. L'argument étant que les pays pauvres doivent se développer économiquement avant de pouvoir se démocratiser. Des preuves plus récentes suggèrent toutefois que les démocraties pauvres «...se sont développées au moins aussi rapidement que les autocraties pauvres et ont beaucoup mieux réussi que ces dernières sur la plupart des indicateurs du mieux-être social. Elles ont également mieux évité les catastrophes ».<sup>25</sup> Si les décideurs politiques acceptent cette conclusion tirée par les auteurs d'une étude récente publiée dans la revue *Foreign Affairs*, celle-ci peut avoir un impact profond sur les politiques visant les démocraties naissantes.

Les auteurs Joseph T. Siegle, Michael M. Weinstein, et Morton H. Halperin affirment que ceux qui prônent la stratégie de la « primauté du développement » risquent fort bien, en fin de compte, de condamner des centaines de millions de personnes, dans le monde en développement, au cycle fatal de la pauvreté, du conflit et de l'oppression. L'argument bien intentionné

---

<sup>25</sup> Joseph T. Siegle, Michael M. Weinstein, and Morton H. Halperin, Why Democracies Excel, *Foreign Affairs*, September/October 2004, p.57

démontrant que « ...la croissance économique crée les conditions préalables nécessaires à la démocratie en augmentant le niveau d’alphabétisation, en créant une classe moyenne stable et en stimulant les attitudes cosmopolites » s’est également avérée utile dans les querelles politiques et idéologiques au cours de la Guerre Froide. L’Ouest était favorable au soutien des gouvernements autoritaires dans le but de les empêcher de devenir communistes. Le fait qu’à l’époque un nombre relativement faible de pays démocratiques étaient en fait pauvres a ainsi renforcé la position préconisant la primauté du développement économique.<sup>26</sup>

Les partisans de cette théorie montrent également du doigt la performance économique historique de certaines démocraties asiatiques (dont certaines sont passées à l’état de démocratie avec succès) comme Singapour, l’Indonésie, la Corée du Sud, Taiwan et, plus récemment, la Chine. Il est ainsi facile de comprendre que les théoriciens privilégiant le développement sont prêts à argumenter qu’un gouvernement technocratique robuste, à l’abri des caprices de la démocratie, fournit de meilleures fondations pour des politiques macroéconomiques tournées sur l’avenir, mais pas nécessairement populaires politiquement. Ceux qui croient au principe de la primauté du développement utilisent comme contre-exemple les performances médiocres des démocraties chancelantes de l’Europe de l’Est, d’Amérique Latine et d’Afrique, ainsi que les performances hésitantes de la Russie. Pourtant, alors que l’argument de la primauté du développement semble être sensé du point de vue intuitif, la démonstration empirique nous offre une conclusion tout à fait différente; les démocraties dépassent les autocraties sur le plan de leurs résultats.

Les preuves nous suggèrent que l’avantage des démocraties pauvres sur les autocraties pauvres

augmente lorsqu’on prend en considération des mesures plus larges du mieux-être. Lorsque le développement est mesuré par des indicateurs sociaux tels que l’accès à l’eau potable, l’espérance de vie, le taux d’alphabétisation, les rendements agricoles et les services de santé publique, les démocraties à faible revenu dépassent largement les pays autocratiques. Également, l’argument qui prétend que les démocraties sont sujettes aux caprices de l’électorat, et qui risque de ne pas être compatible avec les intérêts économiques à long terme, s’avère être sans fondements. Durant les 30 dernières années, les démocraties pauvres n’ont pas, en moyenne, présenté de déficits supérieurs à ceux des autocraties pauvres. Enfin, les démocraties du monde en développement sont également plus performantes en ce sens qu’elles évitent les urgences humanitaires. L’étude note que 87 des crises des réfugiés les plus importantes durant les 20 dernières années ont eu lieu dans des régimes autocratiques, et 80 pourcent de toutes les personnes déplacées en 2003 vivaient sous des régimes autoritaires bien que de tels systèmes ne représentaient qu’un tiers de tous les États.

La conclusion à laquelle les auteurs sont parvenus est que les pays démocratiques pauvres ont eu, durant les 40 dernières années, un avantage sans faille, en matière de développement, par rapport aux autocraties pauvres. La question à laquelle nous sommes désormais confronté est la suivante: « pourquoi devrait-il en être ainsi? ». D’après Siegle et al, la réponse repose sur la nature même des sociétés démocratiques. « Les démocraties sont des systèmes politiques caractérisés par une participation populaire, une véritable compétition pour le siège du pouvoir et des vérifications institutionnelles sur la gestion du pouvoir ».<sup>27</sup> Dans leur analyse finale, ils démontrent que les démocraties pauvres font mieux que les régimes autoritaires en raison du partage institutionnalisé du

---

<sup>26</sup> Ibid. p.58

<sup>27</sup> Ibid. p.59

pouvoir, et parce que les sociétés démocratiques sont plus ouvertes et adaptables.

Pour que les dirigeants démocratiques survivent politiquement, ils ont besoin de faire preuve d'un certain degré d'imagination et d'innovation dans la prise de décision s'ils ne veulent pas se retrouver rapidement en dehors du coup. Une personne normale est plus concernée par des questions quotidiennes de survie, à assurer son pain quotidien. Une fois que l'administration politique devient, ou se rapproche d'un système de gouvernance démocratique, les politiciens et les candidats doivent prendre en considération les préoccupations de l'ensemble des citoyens. Ceux dont le soutien est basé sur des intérêts particuliers de clans et de favoritisme ne s'inquiètent pas du mieux-être général de la société. Alors que les régimes autoritaires transforment souvent leur monopole politique en monopole économique, les démocraties stimulent la compétition. Elles encouragent le courant d'idées, tiennent les citoyens informés, poussent les dirigeants politiques à considérer une variété d'options et à mettre en place des mécanismes clairs de succession, augmentant ainsi la stabilité politique et sociale.<sup>28</sup>

Le plus important dans les arguments de Siegle et de ses collègues, ce n'est pas qu'ils justifient la supériorité des institutions démocratiques, en dépit des querelles de la Guerre Froide, ce que nombre d'entre nous avons pris pour acquis depuis longtemps. La réelle importance de leurs arguments tient dans le fait qu'ils nous amènent à réfléchir sur la manière dont on répartit nos efforts dans l'aide au développement à l'étranger. Si les pays possédant des institutions démocratiques, ou quasi-démocratiques, réussissent mieux que les autres, ne devrions-nous pas ainsi nous sentir plus concernés par le développement d'institutions démocratiques? De

plus, ceci ne devrait-il pas devenir une considération importante dans la répartition de nos deniers publics?

L'objectif ici n'est pas de suggérer que nous abandonnions l'aide au développement officielle visant la santé et l'éducation, le développement économique et le soutien aux infrastructures physiques. Il est clair que ces secteurs doivent progresser en parallèle avec la bonne gouvernance. Cependant, il est suggéré que nous réexaminions la manière dont on établit nos priorités. Combien de précieux deniers publics visant à améliorer le niveau de santé et d'éducation avons-nous perdu dans la corruption? Pour les agences de financement, la plus honnête des réponses serait probablement que personne ne souhaite réellement le savoir. Peut-être est-il temps que nous associons notre aide plus étroitement avec les principes de la bonne gouvernance. Michael Ignatieff soutient que la promotion des valeurs démocratiques n'est pas efficace à proprement parler « si nous ne précisons pas d'abord les principes préliminaires, qu'ils soient institutionnels ou économiques, nécessaires à leur enracinement dans les sociétés étrangères, au premier rang desquels vient le bon gouvernement. Il est en effet impossible de défendre les droits de la personne uniquement de l'extérieur. Il faut aussi que les institutions nationales du pays concerné soient compétentes et s'impliquent à fond. Si nous ne définissons pas le genre de soutien institutionnel nécessaire au respect de ces droits, nous nous limitons à énoncer des politiques qui ne débordent guère du cadre de la rhétorique». Le public comprend très bien qu'à moins d'avoir des « bons gouvernements » partenaires, l'aide étrangère sera probablement dilapidée par des politiciens corrompus ou des criminels.<sup>29</sup> Ignatieff serait sûrement en accord avec Siegle et ses collègues sur le fait qu'un « principe de sélectivité démocratique » devrait être

---

<sup>28</sup> Ibid. p.64

<sup>29</sup> Ignatieff, Michael, «Paix, ordre et bon gouvernement : un programme de politique étrangère pour le Canada», ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 2004, Canada, p. 1-15

mis en place lorsque nous prenons des décisions financières. Les pays démontrant de réels efforts dans le développement d'institutions démocratiques et, de fait, adoptant des accords de partage de pouvoir, devraient être favorisés dans l'attribution de l'aide au développement.<sup>30</sup>

Afin d'y voir plus clair dans notre approche de la mobilisation internationale, Ignatieff suggère que nous nous tournions vers nos propres « principes fondateurs »; ceux-là même qui définissent notre culture politique et qui nous permettent d'adapter une variété de diversités au sein de notre société. Ces principes ont été adoptés et reconnaissent clairement que « c'est le gouvernement qui unit la communauté politique ». À la base de la tradition politique canadienne, on retrouve l'idée que « l'État crée la nation et que l'intervention gouvernementale est une condition préalable au développement économique et à l'instauration d'une communauté politique »<sup>31</sup>

Il est également important de souligner que nous sommes un pays de libre entreprise qui croit instinctivement au fait qu'un « marché libre rend les gens libres » et en ses bienfaits économiques évidents. Cependant, notre pragmatisme a tempéré notre enthousiasme, dans la recherche de solutions de libéralisation du marché, et nous a appris que les marchés ne sont pas l'unique solution afin de distribuer les ressources entre les classes et les régions. Des programmes tels que le système de soins de santé, l'assurance emploi, la sécurité de la retraite et le programme de péréquation entre les provinces plus riches et les provinces moins riches ont servi de « colle » pour renforcer notre sens de la cohésion nationale et notre solidarité. Nos principes fondateurs de paix, d'ordre et de bon gouvernement, bien qu'ils ne nous aient pas empêché d'avoir une histoire sans tâches, nous ont généralement bien

servi et nous ont certainement différencié des autres nations. Ces principes, ainsi que les leçons que nous avons apprises de notre propre histoire, peuvent servir de base générale à notre approche de la mobilisation internationale.

Ignatieff soutient que le Canada doit faire quelque chose pour lutter contre la crise d'ordre étatique qui nuit à la paix et à la stabilité dans au moins une trentaine d'États. Si les pays en développement veulent tirer les bénéfices de la mondialisation, ils doivent commencer par avoir des gouvernements stables. « La distribution équitable des bienfaits de la globalisation et le contrôle politique des forces de la globalisation sont impossibles à moins d'avoir un gouvernement qui a les capacités et les ressources pour faire infléchir les forces de la globalisation en faveur de la population ».<sup>32</sup>

Ce qui est particulièrement inquiétant est la prise de conscience que si nous, ainsi que d'autres, ne pouvons assurer la stabilité des États défailants, si nous ne pouvons traiter avec et réformer les États hostiles, et si nous ne pouvons assurer la viabilité des nouvelles démocraties, il nous sera de plus en plus difficile de maintenir nos obligations internationales. Nous ne pouvons accueillir qu'un nombre limité de réfugiés. De même, il y a une limite aux montants que le public consent à ce que nous dépensions en faveur des autres, et il restera toujours ceux que nous ne pouvons tout simplement pas sauver d'eux-mêmes.

Afin de mettre en place un programme réussi d'aide à l'étranger, fondé sur des objectifs précis et bien géré, Ignatieff soutient que nous avons besoin de gouvernements partenaires dans les pays en développement qui soient fiables et honnêtes. Les programmes d'aide au développement, ajoute-il, ont besoin d'être liés à des objectifs de gouvernance. C'est pour cette raison que l'attention particulière portée à

---

<sup>30</sup> Siegle, p.26

<sup>31</sup> Ignatieff, p.7

<sup>32</sup> Ibid. p.8

notre politique étrangère devrait chercher avant tout à « consolider la paix, l'ordre et le bon gouvernement, comme condition sine qua non de la stabilité des États, de la démocratie durable et du développement équitable ». <sup>33</sup> C'est là où se trouve notre avantage compétitif, et où notre politique étrangère peut-être utilisée pour nous distinguer des autres pays et refléter nos propres traditions nationales.

Étant donné notre expérience avec l'impérialisme, le bilinguisme, la multiethnicité, le multiculturalisme et les droits ethniques, nous sommes bien placés pour mettre en place, ou du moins argumenter en faveur d'une mobilisation efficace. Ignatieff affirme que « nous jouissons d'une certaine autorité dans ces domaines, une autorité que nous devrions utiliser non pour sermonner, mais pour écouter, et non pour imposer, mais pour apprendre, nous adapter et modifier nos vues quand elles se heurtent à la réalité différente d'autres cultures politiques ». <sup>34</sup> De plus, il ajoute que nous devrions mettre au point une trousse d'outils pour les interventions préventives impliquant la résolution de conflits de manière ascendante et le dialogue politique dans une perspective descendante, le changement constitutionnel impliquant le transfert des responsabilités, les droits des minorités, ainsi que l'aide économique. La trousse d'outils n'existe pas encore, mais il suggère que nous sommes les mieux placés pour la créer.

Notre croyance dans le concept générique de la sécurité humaine implique la responsabilité de protéger qui, selon Ignatieff, « redéfinit le rôle des États, maintenant vus comme les protecteurs mutuels des populations qu'ils sont censés servir. Lorsqu'un État manque à son devoir, les autres doivent intervenir ». <sup>35</sup> En fait, la sécurité humaine est de plus en plus considérée comme une responsabilité « morale », une responsabilité portée

par la communauté internationale et exercée, de préférence, par les États membres à travers les Nations Unies voire d'autres forums internationaux.

Les principes de paix, d'ordre et de bon gouvernement, conjugués avec la responsabilité de protéger, nous encouragent à stopper les conflits ethniques et religieux avant qu'ils ne détruisent un État, à protéger les citoyens lorsque leurs propres États ne peuvent pas, ou ne veulent pas le faire, et à fournir de l'aide à la reconstruction sur le long terme. Il existe un continuum dans la responsabilité de protéger qui commence avec la prévention de conflit et qui se poursuit tout au long de la reconstruction. Ce continuum implique également qu'il faille réunir l'expertise et les capacités nécessaires à la fois de notre gouvernement national et de notre communauté. La question qui se pose alors est la suivante: « si nous acceptons ces principes, comment les mettre en pratique? » Tel que nous l'avons mentionné en introduction, en matière de politique publique, les bonnes intentions et les principes nobles ne sont jamais suffisants. Si nous souhaitons nous impliquer réellement, alors le Trésor public doit également s'engager. Et si nous avons besoin de convaincre le public que les investissements en valent la peine, il acceptera d'autant plus facilement cet engagement s'il sait qu'il se fera avec des partenaires sûrs.

Un programme de paix, d'ordre et de bon gouvernement nécessite une stratégie de développement cohérente, une stratégie qui puissent rassembler des intervenants pertinents. Un tel programme implique également un cadre de travail, ainsi qu'un ensemble de principes, qui puissent permettre à l'armée de travailler avec la communauté d'aide au développement, les diplomates et les autres acteurs gouvernementaux.

---

<sup>33</sup> Ibid. p.12

<sup>34</sup> Ibid. p.13

<sup>35</sup> Ibid. p.14

Ce cadre devra aussi réunir le secteur public et le secteur privé autour d'une cause commune. Bien que les montants dépensés dans l'aide au développement à l'étranger sont comptabilisés séparément des dépenses de sécurité à l'étranger, des intérêts communs nécessitent une meilleure communication et coordination des efforts que ce que nous avons vu jusqu'à présent. Une stratégie de développement cohérente devra forcément impliquer les considérations politiques, sociales, économiques et de sécurité. Comme l'a noté le général à la retraite Klaus Reinhardt, ancien Commandant des forces de l'OTAN au Kosovo, « Condoleezza Rice a tort, c'est le travail de l'armée que d'escorter les enfants à l'école, si cela rassure les gens qui sont en situation de conflit. Mais nous avons également besoin de civils professionnels tels que des policiers, des surveillants et des travailleurs des droits de la personne pour faire réussir les interventions en matière de sécurité humaine ».

La question devient alors: « comment pouvons-nous organiser les capacités existantes du gouvernement canadien afin de nous permettre de poursuivre un plan d'action efficace pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement? Comment pouvons-nous également mieux organiser la myriade de programmes financés à travers l'ensemble des activités du gouvernement? » Nous devons nous mettre d'accord sur les priorités stratégiques concernant nos efforts de développement de la coopération, y compris l'aide et la sécurité. Ces priorités doivent être basées sur une perspective à l'échelle du gouvernement et sur ce que nous croyions bon de devoir faire, sur ce qui est réaliste et sur ce que nous sommes prêts à contribuer. Les questions de développement et de sécurité, le fameux lien entre sécurité et développement, ne peuvent plus être traitées séparément. De meilleurs mécanismes, rassemblant toute une série d'intervenants gouvernementaux et non gouvernementaux, sont requis afin de générer

des réponses de plus grande portée. Nous avons besoin de cohérence politique et d'une coordination efficace sur le terrain. De nombreux pays donateurs n'ont pas l'habitude de traiter simultanément la sécurité et le développement. Ces questions étaient beaucoup plus simples lorsque nous étions confrontés à l'un ou à l'autre. Afin de relever ce défi, nous avons besoin d'une combinaison de créativité, d'expérimentation et la volonté d'apprendre de nos propres échecs et succès et de ceux de certains de nos partenaires donateurs.

Les crises qui conjuguent la chute d'un État avec la violence vont continuer à survenir, comme l'a justement observé Ignatieff, et nous devons, en conséquence, développer une capacité de prévention, d'intervention et de reconstruction exhaustive. La prévention aurait pour but de renforcer la règle du droit, d'améliorer les capacités des forces de police, d'atténuer les conflits ethniques et religieux et de créer un dialogue politique. L'intervention pourrait impliquer l'armée, la police civile, des administrateurs et des experts humanitaires. La reconstruction implique l'apport de ressources telles que des constitutionnalistes, des entrepreneurs, ou des ingénieurs en construction.<sup>36</sup> Par conséquent, nous avons besoin d'une agence ou d'une institution qui puisse réunir toutes ces ressources. Une fois rassemblées, nous devons alors concentrer nos énergies sur ce qui est faisable et déterminer avec précaution là où nous pouvons faire une réelle différence.

La suggestion d'Ignatieff, bien que quelque peu ambiguë, contient suffisamment d'informations pour nous guider dans les années à venir. Nous pourrions commencer par essayer de mieux comprendre notre propre orgueil et le besoin d'humilité. Les jours des grands énoncés de missions sont derrière nous. Comme l'a noté récemment Denis Stairs, «...en matière d'affaires internationales, on trouve plus de

---

<sup>36</sup> Ibid. p.16

créativité authentique dans la réponse aux problèmes concrets et aux questions spécifiques que dans la rédaction d'énoncés de missions inspirés ». Selon Stairs, ce dont nous avons besoin à leur place ce sont des « compte rendus plus honnêtes (et, par conséquent, beaucoup plus prudents) de ce qui est faisable dans le monde réel de l'ingénierie sociale à l'étranger; à la fois de manière générale et en matière de politiques qui conviennent particulièrement pour la situation du Canada ». <sup>37</sup>

Lorsque nous intervenons dans les États défaillants, les États en déroute ou qui ont échoué, nous devons cibler les pays où nous pouvons réellement faire une différence et, une fois identifiés, investir stratégiquement nos deniers publics en mettant l'accent sur la gouvernance et la sécurité. Nous devons établir des attentes réalistes et dépenser nos deniers publics avec un objectif de résultats. Le changement d'une aide dirigée par l'impératif des décaissements à une aide dirigée vers les résultats a besoin d'être accéléré.

Qui plus est, si nous voulons impliquer de manière effective plusieurs départements du gouvernement dans des activités internationales, nous avons besoin un système de financement logique en place. Avec l'accroissement de la mobilisation des départements, la demande en ressources additionnelles pour financer les « nouvelles » activités internationales a également augmenté. Certaines d'entre elles ont été financées par des budgets des services votés et grâce au recouvrement des coûts. Toutefois, il semble naturel que la plupart se tournent vers l'ACDI, et l'enveloppe de l'aide internationale, pour financer leur implication croissante sur le plan international.

### **Comment procéder : quelques exemples concrets**

S'il y a une chose sur laquelle nous pouvons être d'accord, c'est bien que l'environnement international

défie toute tentative de « gestion ». Cependant, nous pouvons faire une différence et, quelques fois, obtenir un relatif succès. Comme nous l'avons mentionné, dans de nombreuses circonstances, la communauté internationale n'a ni la connaissance, ni les ressources, ni la volonté politique pour initier des interventions précoces visant à sauver les États défaillants et à soutenir les institutions sociales, économiques et politiques défaillantes. Il ne fait aucun doute que des situations se reproduiront à l'avenir où, en raison de circonstances spécifiques, nous devons absolument agir afin de rétablir la sécurité dans les États à risque ou les États en déroute. Ne pas le faire aurait évidemment des conséquences inacceptables pour la sécurité humaine. La question qui se pose n'est donc pas de défendre quelques principes abstraits, mais il s'agit plutôt de s'assurer que nous ne répèterons pas la tragédie honteuse du Rwanda et les horreurs du nettoyage ethnique et du génocide.

Le problème de la sécurité humaine doit être traité sur le long terme, à travers un changement politique soutenu et le développement économique. Un tel processus peut aider à mettre en place la base d'un État bien gouverné. Le court terme impliquera vraisemblablement des interventions intensives nécessaires à la stabilisation des États à risque immédiat. De telles interventions, lorsqu'elles nécessitent une intervention militaire, doivent être décisives et de courte durée. Mais elles doivent également toujours être abordées en sachant que l'engagement à long terme, en faveur du mieux-être des populations affectées, en d'autres termes de la sécurité humaine, est inhérent au processus. Bien que les canadiens débattent actuellement de ces enjeux, nous ne sommes pas la seule juridiction qui essaie de résoudre l'énigme de la sécurité et du développement.

La réponse européenne :

---

<sup>37</sup> Denis Stairs, «Challenges and Opportunities for Canadian Foreign Policy in the Paul Martin era», International Journal, Autumn, 2003, p.481-506

L'Union européenne a récemment publié un rapport intitulé « Barcelona Report on Europe's Security Capabilities », *A Human Security Doctrine for Europe* (septembre 2004). Ce rapport, rédigé par un groupe d'étude indépendant et commandité par le secrétaire général Javier Solana, soutient que l'Europe doit repenser fondamentalement son approche en matière de sécurité, à la fois à l'intérieur et à l'extérieur de ses frontières. Les auteurs suggèrent que la sécurité « humaine », plutôt que celle des « États nations », doit être au cœur de la politique européenne. Ils définissent la sécurité humaine comme « la protection des personnes contre des conditions d'insécurité générales causées par des violations grossières des droits humains ». La doctrine comporte trois éléments. Le premier est un « ensemble de sept principes concernant les opérations en situations d'insécurité graves qui s'applique à la fois aux buts et aux moyens ». Ces principes sont la primauté des droits de la personne, une autorité politique clairement définie, le multilatéralisme, une approche ascendante, une attention régionale, l'utilisation d'instruments légaux, et l'usage approprié de la force. Le rapport insiste particulièrement sur une approche ascendante qui implique la communication, la consultation, le dialogue et le partenariat avec la population locale. Comme il a été démontré, la gouvernance démocratique fonctionne mieux lorsqu'elle est fondée sur le désir et la mobilisation locale.

Le deuxième élément consiste en une « Force de réaction pour la sécurité humaine », composée de 15,000 hommes et femmes, dont un tiers serait des civils (policiers, surveillants des droits de la personne, spécialistes l'aide humanitaire et du développement et des administrateur). La Force serait constituée de troupes dévouées et de capacités civiles déjà mises à contribution par les États membres. Le rapport propose également de mettre en place un « Service volontaire de sécurité humaine » pour venir renforcer cette Force. Ceci n'est pas sans nous rappeler notre approche

pangouvernementale et quelques éléments du très discuté Corps canadien.

Le troisième élément comporte un nouveau cadre légal pour administrer à la fois les décisions d'intervenir et les opérations sur le terrain. Ceci se baserait sur les lois nationales des États qui envoient des ressources, sur le droit criminel international, les droits humains et le droit humanitaire international. Les auteurs du rapport suggèrent également que l'UE s'attaque aux « déficits » du système légal international et encourage le développement de règles globales à ce sujet.

### **Les initiatives de l'OCDE :**

Le récent rapport du Comité d'assistance au développement de l'OCDE (CAD) sur la réforme de la sécurité humaine et la gouvernance met également l'accent sur l'importance d'une approche de l'ensemble des acteurs gouvernementaux. La sécurité et le développement sont vus comme inextricablement liés, ouvrant ainsi « la voie pour la normalisation de la sécurité en tant que politique publique et enjeu de gouvernance ». Dans ses délibérations, le CAD adopte également une définition large de la sécurité, mettant l'accent non seulement sur la stabilité d'un régime et la sécurité d'un État mais incluant également le bien-être du citoyen. Le plan d'action politique de la réforme de la sécurité couvre trois défis reliés les uns aux autres auxquels font face tous les États :

- Définir un cadre institutionnel clair pour assurer la sécurité, qui permette d'intégrer la politique de sécurité et celle du développement et fasse appel à tous les acteurs concernés;
- Renforcer la gouvernance des institutions chargées de la sécurité;
- Constituer des forces de sécurité compétentes et professionnalisées imputables devant les instances civiles.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> « Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance: principes et bonnes pratiques », OCDE, 2004, p.12. Voir Annexe 1, Énoncé de politique de l'OCDE, Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance : principes et bonnes pratiques

Le document de l'OCDE soutient que la réforme du secteur de la sécurité ne peut fonctionner que si ses processus sont appropriés localement et basés sur des valeurs démocratiques et des principes de droits de la personne reconnus internationalement. Il est également important que les perspectives de tous les déposataires soient prises en considération. Par exemple, des tensions peuvent se développer au sujet des divergences entre l'augmentation du contrôle et l'imputabilité des forces de sécurité d'un côté, et les efforts pour améliorer la capacité opérationnelle de stabilisation de la sécurité de l'autre. Des tensions peuvent aussi naître de la nécessité d'investir dans des structures de sécurité efficaces et durables d'une part, et la mise en place de stratégies de réduction de déficits fiscaux (souvent imposées par les donateurs), menant à des coupures budgétaires significatives dans les dépenses de sécurité, d'autre part.<sup>39</sup>

Le rapport suggère également que les gouvernements donateurs apportent leur aide dans des cadres stratégiques et multisectoriels, conjointement avec les gouvernements partenaires et la société civile, et basés sur l'évaluation des besoins de sécurité des gens et de l'État. Dans ce cas, les organisations de femmes peuvent jouer un rôle particulièrement important en assurant que les évaluations des besoins traduisent les préoccupations des groupes vulnérables en matière de sécurité. La consultation au sein des départements du gouvernement donateur, ainsi que la coordination avec les autres gouvernements donateurs, les ONG et les organisations internationales, sont également des éléments essentiels.

### **L'approche du Royaume-Uni :**

L'approche de l'ensemble des acteurs gouvernementaux de la réforme de la sécurité trouve probablement sa meilleure formulation dans les approches récentes adoptées par le Royaume-Uni (R-U). À l'heure actuelle, la « diplomatie de la défense » est l'une des huit « missions de défense » militaires du

R-U. Les planificateurs ont réalisé que de nouveaux cadres de travail politiques étaient nécessaires afin d'améliorer les efforts britanniques dans la prévention des conflits. Le R-U a commencé à travailler sur la réforme du secteur de la sécurité en 2000. Son Department for International Development (DFID) a développé deux énoncés politiques: le premier sur la réforme du secteur de la sécurité, et le deuxième sur la sûreté, la sécurité et l'accès à la justice. Le Ministry of Defense (MOD) a également publié un document politique sur la « diplomatie de la défense ». Toutefois, alors que le R-U gagnait en expérience opérationnelle, il est apparu évident qu'une approche « coordonnée » de la réforme du secteur de la sécurité nécessite un cadre politique commun. Le gouvernement a donc mis en place un comité politique de réforme du secteur de la sécurité. Par la suite, une stratégie intergouvernementale informelle a également été développée.

Le R-U a créé deux Fonds intergouvernementaux de financement, le Global Conflict Prevention Pool (GCPP) et l'African Conflict Prevention Pool (ACPP). L'objectif implicite étant d'améliorer la politique de prévention des conflits du R-U ainsi que son efficacité, à travers une analyse jointe des stratégies à long terme et une meilleure coordination avec les partenaires internationaux. La majorité du travail de réforme du secteur de la sécurité du R-U est financé à travers ces deux Fonds, qui sont eux-même subventionnés par le programme d'aide publique au développement (APD) et d'autres fonds afin de mettre en place des programmes basés sur des stratégies communes du MOD, du DFID et du Foreign and Commonwealth Office (FCO). Le Trésor du R-U contribue également à apporter de nouvelles ressources à ces Fonds, au-delà de celles promises par le DFID, le MOD et le FCO, afin de promouvoir une adhésion renforcée à un cadre de travail commun. Les Pays-Bas ont également établi

---

<sup>39</sup> Ibid. p.18

un « Fond de stabilité » dans le but d'assurer plus de cohérence à travers des financements par Fonds, ainsi qu'une approche politique intégrée des enjeux de la sécurité et du développement.<sup>40</sup>

Selon le DFID, lorsque le R-U a utilisé des stratégies basées sur une analyse partagée du conflit et une réponse conjointe, les interventions se sont avérées plus efficaces et la relation entre la politique du gouvernement et la réponse opérationnelle s'est renforcée. L'approche du « Fonds de conflit » a également été utile en offrant au Trésor public une meilleure compréhension des enjeux auxquels sont confrontés les départements sur le terrain. Les deux Fonds comportent un élément de maintien de la paix et un élément de programme. « Ils ont chacun une composante consacrée au maintien de la paix et une autre qui porte sur les programmes. La première couvre les contributions préétablies et volontaires qu'apporte le Royaume-Uni aux opérations internationales de maintien de la paix et aux activités connexes. La composante relative aux programmes se répartit elle-même entre stratégies-pays ou stratégies régionales et stratégies thématiques. La réforme des systèmes de sécurité fait l'objet de l'une des stratégies thématiques relevant du GCPP. Un vote parlementaire arrête le montant de la dotation à accorder aux deux fonds, laquelle comprend un complément destiné à encourager la coopération interministérielle».<sup>41</sup>

L'argent investi dans le Fonds global par les quatre départements (MOD/DFID/FCO/Trésor Public) est géré par le FCO, et le financement du Fonds pour l'Afrique est géré par le DFID. Une fois d'accord sur les activités, le DFID examine leur éligibilité à l'APD. Si elles le sont, elles contribuent alors à la somme totale de l'APD du R-U. Ce qui est particulièrement intéressant dans cette approche et qu'elle permet aux acteurs du développement et de la sécurité d'avoir des rôles distincts tout en

travaillant au sein d'une politique de réforme d'ensemble du secteur de la sécurité, de manière cohérente et avec les départements pertinents. Ce type de collaboration peut permettre aux agences de développement de mieux saisir et d'avoir un impact accru sur les questions liées à la sécurité lorsqu'elles sont vitales pour les objectifs de développement. Les agences de développement doivent établir des partenariats efficaces avec leurs homologues de la défense et de la sécurité. Ceci est particulièrement important dans les zones où les donateurs sont limités dans leurs opérations en raison des questions de sécurité.

Cette approche permet également de suggérer des orientations plus appropriées dans le type d'assistance requis par une stratégie de réforme du secteur de la sécurité. Bien que de nombreuses activités ne nécessitent pas encore l'expertise que la plupart des agences d'aide n'ont pas encore, dans certains cas, la capacité existante risque de s'avérer insuffisante. Le R-U, par exemple, a créé en 2001 une nouvelle entité, la Defense Advisory Team (DAT), afin d'apporter un soutien pratique pour les réformes liées à la défense. Finalement, le mandat d'origine a été élargi et la DAT offre désormais également du conseil et de l'assistance sur les relations de gouvernance et les relations civilo-militaires, l'examen de l'organisation militaire, les structures militaires, l'acquisition de matériel militaire et les questions de logistique, la gestion du changement, la gestion des ressources financières et humaines et le développement dans le secteur de la défense.

Il est donc facile de voir comment la « diplomatie de la défense » s'intègre dans un cadre de travail politique d'ensemble. Son but principal, tel que défini par le MOD, est de « fournir les forces militaires pour réaliser les différentes activités entreprises par le MOD afin de dissiper l'hostilité, de construire et

---

<sup>40</sup> Ibid. p.21

<sup>41</sup> Ibid. p.21-22

de maintenir la confiance et d'assister au développement de forces armées responsables démocratiquement, et ainsi contribuer de manière significative à la prévention et la résolution de conflits ». <sup>42</sup> Parmi les tâches militaires comprises dans la mission, on retrouve :

- Le contrôle et la non prolifération des armes et des mesures visant à rétablir la confiance et la sécurité;
- La sensibilisation (conseil et assistance aux pays); et
- D'autres activités de diplomatie de la défense. <sup>43</sup>

Reconnaissant l'importance de la « diplomatie de la défense », le gouvernement du R-U a augmenté de manière significative le Defence Assistance Fund (DAF). Nous pouvons tirer de nombreuses leçons de l'approche britannique de la réforme du secteur de la sécurité. Le cadre politique intégré, ainsi que les fonds communs, apportent un degré de flexibilité et d'efficacité qui fait l'envie de nos décideurs de politiques.

### **Une approche canadienne possible**

La plupart de gens s'accordent sur le fait que les principes fondateurs qui régissent l'intervention du gouvernement canadien doivent être ceux de la « sécurité humaine », appliqués de manière réaliste. Nous avons également besoin de critères qui nous permettent de faire des choix réalistes. Nous avons besoin de mobiliser des intervenants gouvernementaux de tous les horizons, les ONG et le grand public dans l'atteinte d'objectifs clairement définis et basés sur des principes stables. Une approche « pangouvernementale », ou « intégrée », <sup>44</sup> de la sécurité et du développement est donc requise;

une approche qui soit animée par nos principes de « paix, d'ordre et de bon gouvernement » :

- Paix : dans ce domaine, nos efforts devraient être centrés sur l'arrêt des conflits et la consolidation de la paix immédiatement après les conflits. Des activités pourraient inclure, entre autres, le déploiement des troupes canadiennes pour la mise en application de la paix, la police civile, l'assistance humanitaire, la démobilisation et la réintégration du personnel militaire.
- Ordre : promouvoir la réforme des systèmes de sécurité avec l'intention de fournir une gouvernance transparente et démocratique du secteur de la sécurité. Des intervenants pertinents peuvent venir de différents départements du gouvernement, des ONG et des intellectuels.
- Bon gouvernement : mettre l'accent sur la consolidation des institutions démocratiques et des pratiques incluant les élections, la réforme institutionnelle du secteur public, le développement législatif, la règle du droit, le droit de propriété et la réforme judiciaire. Dans ce cas, les intervenants pertinents doivent inclure non seulement différents départements du gouvernement, mais également le secteur privé ainsi que des ONG et des intellectuels.

Bien entendu, un tel type d'approche envisagé nécessite à la fois la co-opération et la co-ordination de nombreux départements et d'agences gouvernementales. Il est également nécessaire d'avoir quelqu'un pour tenir la barre, car la mise en place d'une stratégie de développement intégrée et efficace nécessite la réconciliation d'intérêts divers et concurrents. On peut envisager autre chose qu'un

<sup>42</sup> United Kingdom, Defence Diplomacy, Ministry of Defence Policy Paper No. 1, p.7

<sup>43</sup> Robin Banfield, Defence Diplomacy and Beyond, The Source: Management Journal, January 14, 2002.

<sup>44</sup> Une discussion intéressante sur le concept de gouvernement « coordonné » peut être trouvée dans Ann M. Fitz-Gerald, «Addressing the Security –Development Nexus, Implications for Joined Up Government», Institute for Research on Public Policy

regroupement interdépartemental de « sous-ministres appropriés » puisque nous souhaitons justement éviter les guerres territoriales et les jalousies de juridiction.

En suivant l'exemple britannique, nos propres initiatives d'intervention dans les États défaillants, et en matière de sécurité humaine, doivent rassembler d'une manière sans précédent les planificateurs de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), du ministère de la Défense nationale (MDN), des Affaires étrangères du Canada (AEC), du ministère des Finances et du Bureau du conseil privé (BCP) autour d'une cause commune. Aucun des intervenants importants ne doit travailler isolément, que ce soit dans des salles de réunions ou des missions de terrain. Les politiques bureaucratiques et les jalousies interdépartementales doivent être mises de côté. Chaque centime budgété doit être accessible facilement afin de remplir les exigences demandées. Ainsi, on ne peut qu'espérer que des programmes tels que le Programme d'aide à l'instruction militaire sera correctement intégré aux initiatives de l'ACDI, afin de nous permettre de nous aventurer dans le champ de la diplomatie de la défense, de créer une synergie et, encore plus important, de nous aider à atteindre les objectifs de la réforme du secteur de la sécurité et de la bonne gouvernance.

Le gouvernement canadien, par conséquent, pourrait envisager la création d'un « Secrétariat de la sécurité humaine et de la gouvernance » dont la responsabilité serait de combler le vide entre sécurité et développement. De plus, compte tenu des liens cruciaux qui existent entre sécurité, développement et démocratie, il peut être utile de doter ce plan d'action d'un champion politique, sous la forme d'un « ministre d'État pour le développement démocratique ». Correctement structuré, un tel ministère pourrait opérationnaliser l'approche « coordonnée », mener la co-opération et la coordination, aider à développer des politiques, cibler des initiatives, attirer les ressources nécessaires et faire des recommandations pertinentes au

gouvernement. Le « ministre d'État » pourrait siéger au sein du département des Affaires étrangères et regrouper des hauts fonctionnaires du MDN, de l'ACDI, du BCP et du Ministère des Finances. Une allocation budgétaire, sous la forme d'un « fond hybride », pourrait être fournie et ainsi encourager les départements à travailler ensemble. Différentes « équipes de travail » pourraient les seconder dans ces tâches, afin de gérer les crises en fonction de l'expertise géographique ou selon un enjeu particulier. Dès lors, si nous souhaitons éviter le scénario où la « queue commande à la tête », il est très important que les initiatives de dépenses ne soient pas conduites selon les critères de définition de l'Aide publique au développement. Les décisions devraient plutôt être basées sur ce qui est requis comme faisant partie d'une bonne approche politique publique qui comptabilise après-coup quelle portion des dépenses est, ou non, est éligible à l'aide publique au développement.

Nouvelles perspectives : gouvernance et Énoncé de politique internationale : Heureusement, certains des défauts des récentes réponses de la communauté internationale aux situations d'après-conflit ont été reconnus et sont actuellement corrigées; non seulement au Canada, mais parmi les nombreux autres pays donateurs et les agences internationales. Dans la section traitant de l'intervention dans les États défaillants et les États en déroute, l'Énoncé de politique internationale appelle AEC, l'ACDI et le MDN, ainsi que d'autres départements pertinents, à travailler ensemble plus étroitement dans ce qui a été décrit comme une approche pangouvernementale.

Si, tel qu'espéré, on passe de slogans accrocheurs à la réalité, et si les ressources appropriées sont correctement allouées, cela pourrait constituer un pas en avant important dans la formulation et l'application de la politique étrangère du Canada. La coordination entre les départements, les ONG, le secteur privé et les autres niveaux du gouvernement est un point central de ce concept. Le but, tout

simplement, est de produire de meilleurs résultats pour le pays qui bénéficie de l'aide et un plus grand impact du Canada « sur le terrain ».

Quelle que soit l'approche adoptée pour les futures exigences de la politique étrangère du Canada, il ne fait aucun doute que ces nouveaux outils, ces nouvelles politiques et ces nouveaux mécanismes administratifs sont nécessaires si les canadiens veulent avoir l'impact si sincèrement désiré. L'un des outils qui possède un tel potentiel est le « Corps canadien ». Comme l'a annoncé le Premier ministre, et réitéré dans le récent Discours du Trône, le Corps canadien sera établi avec un mandat sur trois plans. Le Corps canadien « a pour mandat, d'abord, de mettre notre idéalisme à contribution en aidant de jeunes Canadiens à mettre leur enthousiasme et leur dynamisme au service du monde ». Deuxièmement, « il s'agit de mettre à profit nos talents et nos idées en permettant à des experts de tous âges et de divers horizons - gouvernance, santé, économie ou droits de la personne, par exemple - d'aller là où l'on a besoin d'eux. Enfin, il s'agit de coordonner les efforts déployés par le gouvernement et de collaborer avec la société civile».

Sans doute, l'« idéalisme » des jeunes canadiens mentionné dans la première partie du mandat du Corps canadien sera tempéré par le « réalisme pragmatique » des « experts de tous âges et de divers horizons ». Néanmoins, le gouvernement reconnaît clairement la nature du défi qui doit être relevé. Comme le mentionne le Discours du Trône, « la pauvreté, le désespoir et la violence prennent souvent leur origine dans l'échec des institutions chargées d'assurer la gouvernance fondamentale et la primauté de la loi. Parce qu'il croit au pluralisme et aux droits de la personne, l'apport du Canada en ces régions est peut-être unique ».<sup>45</sup> Toutefois, comme nous a mis en garde Ian Smillie, « une grande

précaution doit être prise dans le recrutement, le placement et le soutien des canadiens à l'étranger. Quelles que soient les exigences des placements « réguliers », celles-ci doivent être doublées dans les États fragiles ».<sup>46</sup>

L'attention portée sur la « gouvernance » dans le Discours du Trône, en tant qu'outil de prévention de conflits et d'édification des nations après-conflits, est cohérente avec les obligations internationales du Canada telles que mentionnées dans la Déclaration du Millénaire des Nations Unies. À travers cette Déclaration, les dirigeants du monde, au nom des États membres, se sont décidés à « n'épargner aucun effort pour promouvoir la démocratie et renforcer la règle du droit ainsi le respect pour tous les droits de la personne et les libertés fondamentales reconnues internationalement, y compris le droit au développement ». Bien que la gouvernance comprend, dans sa plus large définition, l'État, le secteur privé et la société civile, une définition plus sommaire de la gouvernance se trouve dans la publication du PNUD de 1997 intitulé « Governance for Sustainable Human Development ». La gouvernance est définie comme suit :

« L'exercice de l'autorité politique, économique et administrative dans la gestion des affaires d'un pays, à tous les niveaux. La gouvernance englobe les mécanismes et les processus complexes, ainsi que les institutions par le biais desquelles les citoyens et les groupes expriment leurs intérêts, exercent leurs droits juridiques, assument leurs obligations et auxquelles ils s'adressent en vue de régler leurs différends. La bonne gouvernance se caractérise notamment par la participation, la transparence et l'imputabilité. Elle se caractérise aussi par l'efficacité et l'équité, et défend la règle du droit»<sup>47</sup>

<sup>45</sup> Discours du Trône, le 5 octobre 2004, 38<sup>e</sup> Législature, 1<sup>re</sup> session

<sup>46</sup> Ian Smillie, *Hubris, Humility and Human Resources: Notes on the Proposed Canada Corps*, (paper prepared for Canadian Council on International Cooperation) October, 2004 p.1

<sup>47</sup> *Governance for Sustainable Human Development*, Document directif du PNUD, janvier 1997

Le rapport mondial sur le développement humain de 2002 du PNUD met la question de la gouvernance et de la démocratie en perspective. « Les deux dernières décennies du 20<sup>e</sup> siècle ont vu un changement historique dans la progression de la démocratie dans le monde. Quelques 81 pays, dont 29 pays d'Afrique sub-saharienne, 23 d'Europe, 14 d'Amérique Latine, 10 d'Asie et 5 pays Arabes, ont progressé vers la démocratisation ».<sup>48</sup> Bien que les sociétés « démocratiques » représentent désormais à peu près deux tiers de la population mondiale, il reste de nombreuses démocraties où la démocratie est pensée après-coup, où l'Exécutif jouit d'un pouvoir presque sans entrave, et où la capacité des peuples à rendre leurs gouvernements imputables est gravement limitée. C'est pourtant ce à quoi doit faire face l'aide internationale dans ses efforts de renforcement de la gouvernance démocratique, mettant sous pression des organisations internationales telles que le PNUD pour livrer de plus en plus de programmes. En 1994-95 par exemple, le PNUD a mené six projets. En 2001, ce chiffre est passé à 40 et ne semble pas montrer pas de signe de ralentissement.

Bien que les questions et les problèmes de gouvernance ne risquent pas de disparaître d'aussi tôt, il semble y avoir une reconnaissance internationale croissante des parlements et des législatures en tant qu'intervenants indispensables, à la fois pour aider des sociétés sous-développées à se construire et pour reconstruire des sociétés émergentes de périodes de conflits. Mark Malloch Brown, Administrateur du PNUD, soutient que :

« Nous devons tous reconnaître que les parlements jouent un rôle de pivot dans le monde d'interdépendance qu'est le nôtre. Alors que les sociétés et les gouvernements s'efforcent de répondre aux profondes transformations survenues dans la vie économique, sociale et politique au niveau national, ils peuvent s'appuyer sur une légitimité sans pareille pour agir au-delà des barrières qui limitent de l'action du gouvernement et des autres acteurs et relever les défis primordiaux de notre temps ».<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Rapport mondial sur le développement humain 2002. PNUD, p63

<sup>49</sup> Mark Malloch Brown, site Web du PNUD

---

## TROISIÈME PARTIE : LÉGISLATURES ET ÉDIFICATION DE PAYS APRÈS LES CONFLITS

---

### Comprendre l'importance du développement parlementaire

Dans la plupart des pays pauvres, on constate l'existence d'un cercle vicieux entre pauvreté et conflit; l'un engendrant l'autre et vice et versa. La Banque Mondiale a observé que quatre-vingt pour cent des vingt pays les plus pauvres du monde ont souffert de conflits majeurs durant les 15 dernières années. Le lien entre pauvreté et conflit est mis en évidence simplement si l'on prend la liste de pays où un conflit a eu lieu, ou est encore en cours : l'Afghanistan, la région africaine des Grands Lacs, Haïti, le Sierra Leone, le Libéria, le Timor Leste, l'Iraq, l'Éthiopie et l'Érythrée, les Balkans, en Cisjordanie et dans la bande de Gaza. En fait, les pays qui émergent de la guerre ont quarante quatre pour cent de chance de sombrer à nouveau dans le conflit durant les cinq premières années de paix. Pour une personne normale, même avec une croissance rapide, entraînée par le développement économique après un conflit, cela peut prendre une génération entière, voire plus, pour revenir aux standards de vie d'avant guerre.<sup>50</sup>

Il est facile de parler de démocratie, de développement économique, de réforme des systèmes de sécurité et des relations civilo-militaires dans une situation au lendemain d'un conflit, comme étant essentielles au bien-être futur d'un pays, mais il est beaucoup plus difficile de démontrer à ces mêmes citoyens que leurs vies vont s'améliorer. Si nos principes de gouvernance ne peuvent pas assurer le

bien-être économique, ou bien si nos appels très clairs à la démocratie échouent à émanciper et à réduire l'aliénation, il y a de fortes chances pour que les gens se tournent ailleurs afin de trouver des solutions. S'il y a une chose que l'histoire nous a enseignée, c'est qu'une citoyenneté désenchantée dépourvue d'espoir ne fera pas nécessairement les meilleurs choix. La démocratie, idéalement, implique que les personnes qui sont affectées par toute décision publique soient correctement représentées dans le processus décisionnel. Ceci, en retour, signifie que tout pouvoir de prendre de telles décisions doit être légitimé publiquement et que les preneurs de telles décisions doivent être imputables publiquement.

C. Wright Mills, dans son étude classique *The Sociological Imagination* soutient que les citoyens moyens font l'expérience de leurs vies comme une série de troubles privés qui ont lieu au sein de la personnalité de l'individu dans son rapport avec les autres. Un trouble est un problème d'ordre privé dans lequel l'individu sent ses valeurs ou son bien-être menacés. On fait souvent l'expérience des troubles lorsque l'on est isolé d'un milieu social plus large duquel ils peuvent être une conséquence. Souvent, les troubles ne sont seulement que ressentis plutôt qu'exprimés clairement. Le sentiment d'inconfort, du fait que les choses ne soient pas en ordre, est tout ce que l'individu peut ressentir. Au lieu de faire face à des problèmes clairs, l'individu ne ressent qu'un sentiment de fatigue et de frustration que quelque chose ne tourne pas rond.

---

<sup>50</sup> Site Web du Groupe de la Banque Mondiale, Conflict Prevention and Reconstruction.

Selon Mills, tant que les troubles ne sont pas compris comme des enjeux et des problèmes qui transcendent l'environnement local de l'individu et le cercle de sa vie privée, de réelles solutions ne peuvent pas être trouvées. Un problème ne se résout pas sur une base individuelle. Dans la mesure où cela consiste à une confluence des « troubles personnels », un problème a besoin d'être compris structurellement et des solutions potentielles doivent prendre en considération les déterminants au-delà du simple fonctionnement individuel.

Tant l'énoncé exact du problème, ainsi que le champ des solutions possibles, requièrent que nous considérons également les institutions économiques et politiques de la société et pas seulement la situation personnelle et le caractère d'un groupe d'individus. On peut alors se poser la question : « comment transposer les troubles personnels en questions d'ordre social? » Lorsque Mills a fait la distinction pour la première fois, il a soutenu que cela devait être l'une des responsabilités premières des scientifiques sociaux. On peut soutenir que nous devrions aller un pas plus loin et que cela devrait être un aspect important de nos institutions politiques; de toute institution démocratique en tant que telle.

Il est important que les citoyens ne se sentent pas impuissants lorsqu'ils font face à leurs problèmes personnels. Un sentiment d'impuissance nourrit non seulement le désespoir mais aussi le cynisme. Des deux, le dernier s'avère être le plus destructeur puisque le cynisme répand une image d'auto-validation de la réalité. Si l'on répète assez souvent aux gens que leur « milieu » est leur destin naturel, il ne leur reste plus que la fatalité pour se consoler.

La théorie de Mills est d'autant plus vraie, dans le monde d'aujourd'hui, au regard de l'impuissance, du manque de représentativité, de l'humiliation et de l'insécurité auxquelles sont confrontés les pauvres.

Une étude de la Banque Mondiale, intitulée *The Voices of the Poor*, a enregistré les commentaires de 60,000 hommes et femmes pauvres, à travers 60 pays, dans un effort sans précédents pour comprendre la pauvreté du point de vue des pauvres. L'une des constatations principales de l'étude est que la sécurité, dans son sens le plus large, apparaît comme l'un des enjeux les plus critiques auxquels doivent faire face les pauvres. L'étude montre que:

« Les pauvres signalent régulièrement l'anxiété et la peur qu'ils ont du fait qu'ils se sentent vulnérables et pas en sécurité. La plupart disent qu'ils se sentent moins en sécurité et plus vulnérables aujourd'hui qu'auparavant. Ils décrivent la sécurité comme la stabilité et la continuité des modes de vie, la prévisibilité des relations, le fait de se sentir en sécurité et d'appartenir à un groupe social. Les formes et les degrés de sécurité et d'insécurité varient d'une région à l'autre, et diffèrent selon le sexe ».<sup>51</sup>

Parmi les critères d'insécurité les plus importants, ceux qui sont liés à l'emploi, aux catastrophes naturelles et humaines, au crime et à la violence, à la persécution par la police, au manque de justice, aux conflits internes et à la guerre, sont les plus souvent mentionnés par les pauvres.

Un autre résultat important tiré de l'étude de la Banque Mondiale montre que les pauvres veulent que les gouvernements et les institutions de l'État soient plus imputables devant leurs citoyens. À ce sujet, la corruption apparaît comme un enjeu clé de la pauvreté. Si les populations des sociétés vulnérables concluent que les politiques sont en proie à la corruption et que leurs problèmes et leurs questions ne feront jamais parti d'un discours politique sincère, un gouvernement démocratique n'a alors aucune chance de survivre, sans parler de

---

<sup>51</sup> *Voices of the Poor*, Volume Two, *Crying Out For Change*, Le Groupe de la Banque Mondiale, p. 151

prosperer. Les citoyens de tous les pays, mais plus particulièrement ceux des sociétés vulnérables, doivent être engagés dans un discours pertinent avec leurs représentants politiques, et leurs institutions politiques doivent avoir pour objectif de les rapprocher de l'ensemble du processus politique. Ce n'est qu'alors, comme l'a mentionné Mills, qu'ils pourront voir leurs problèmes personnels devenir des questions de l'ordre du domaine public.

On peut supposer que si Mills était en vie aujourd'hui, il serait un champion du développement démocratique, du renforcement des capacités et de la réforme des systèmes de sécurité. Il soutiendrait volontiers qu'un gouvernement démocratique ne doit pas être considéré comme un idéal, mais plutôt que sa réalisation est toujours une question de degré. Plus le public et ses législateurs sont capables de se remettre en question, plus les chances d'aborder les questions privées comme des questions d'ordre public seront grandes et résolues par les institutions de l'État. Peu de gens contestent le fait que les « problèmes privés » sont accentués dans une situation d'après-conflit, étant donné la prééminence de la question de l'insécurité. En effet, cela signifie que le développement parlementaire dans les pays émergents de conflits est capital pour le développement d'institutions démocratiques représentatives. Si ces institutions sont proprement développées, elles ont le potentiel d'assurer aux pauvres l'imputabilité qu'ils désirent dans le traitement des enjeux cruciaux, tels que le sentiment d'impuissance et le manque de représentation sur la scène politique.

Les activités de développement parlementaire, qui permettent aux parlements d'être plus efficaces et plus démocratiques, ont un impact direct et positif sur la règle du droit, les droits de la personne et une économie de marché prospère. Dans son sens le plus large, elles soutiennent et encouragent le progrès

humain durable. Le développement parlementaire, bien entendu, s'intéresse particulièrement aux trois fonctions primaires du corps législatif : représenter le peuple, l'activité législative et la surveillance des services publics. Chacune ayant un rôle important en reliant les citoyens avec leur gouvernement. En conséquence, chaque programme de développement parlementaire doit aborder ces trois thèmes.

Du point de vue de la représentation, l'un des défis importants, dans un contexte d'après-conflit, est d'améliorer la communication entre les législateurs et leurs électeurs afin de pouvoir aborder les problèmes. Ceci peut s'avérer compliqué en raison d'une mauvaise atmosphère née d'attentes croissantes qui accompagnent souvent la mise en place de nouvelles institutions. Par conséquent, l'éducation du public sur les pouvoirs et les capacités des législateurs est importante. Cependant, dans de nombreuses démocraties naissantes, il est courant que les législateurs n'aient pas de contacts significatifs avec les personnes qu'ils représentent. Plus simplement, les élus ne semblent pas considérer ce lien important et le voient plutôt comme une forme de favoritisme. Souvent, il n'y a pas de tradition de service électoral ni de personnel disponible pour les assister. Il est important également de noter, dans ce cas, que puisque les membres du corps législatifs font souvent parti d'un parlement dysfonctionnel et qu'ils ne peuvent pas faire beaucoup pour résoudre les problèmes des personnes qu'ils représentent, ils craignent généralement les demandes de leur électoral. Le PNUD a noté que sans le contact de proximité avec leur électoral, les législateurs « ne peuvent pas représenter correctement les personnes et risquent d'avoir des idées erronées sur les besoins et les souhaits de leurs électeurs ».<sup>52</sup>

Développer les fonctions de surveillance et de législation d'un corps législatif est d'une importance évidente pour les citoyens moyens, en raison du rôle

---

<sup>52</sup> «Notions essentielles : assistance législative», Bureau d'évaluation du PNUD, p. 3

d'agents d'un dialogue pacifique et de réconciliation nationale que peuvent jouer les parlements dans un contexte d'après-conflit immédiat.<sup>53</sup> Là où les corps législatifs et les parlements ont cessé d'exister en raison d'un conflit, les accords de paix fournissent presque inévitablement de nouvelles législatures, et des constitutions provisoires, comme moyens de transition vers des accords plus permanents. Dans le cas des parlements de transition, une fois établis, ils peuvent être utilisés comme un forum pour promulguer la législation sur des questions importantes pour la paix et l'édification d'une nation, telles que les droits de la personne, les mesures anti-corruption, les processus de réconciliation et de reconnaissance des faits, les droits des minorités et la réforme du secteur de la sécurité. Quelques observations tirées d'une récente rencontre entre le PNUD et l'Union interparlementaire ont fourni des éléments de réflexion importants :

« Le potentiel des parlements et de leurs membres à jouer leur rôle, ainsi que les obstacles sérieux auxquels ils doivent faire face, souligne l'importance de l'aide internationale aux parlements durant et après les négociations de paix. C'est à ces moments que les institutions parlementaires ont besoin d'aide afin de pouvoir fonctionner correctement. Toutefois, il arrive souvent que cette aide se fasse attendre. Les participants à la réunion ont constaté que, malgré le rôle central des parlements dans la promotion de la paix et de la réconciliation, cette capacité est souvent relevée trop tardivement par la communauté internationale, qui se concentre en revanche sur le soutien à l'exécutif et aux autres institutions. Souvent, la communauté internationale porte une attention excessive à l'organisation des élections et un intérêt insuffisant à la durabilité des institutions nées de ces mêmes élections ».<sup>54</sup>

Bien que la situation se soit remarquablement améliorée durant ces dernières années, il est évident que, par le passé, les pays donateurs n'ont pas accordé suffisamment d'attention au développement parlementaire impliquant les pays en phase d'après-conflit. La réticence, à de nombreux égards, à mobiliser les corps législatifs est relativement compréhensible. En plus d'être imprévisibles et volatiles, les législatures sont vues comme des entités hautement politiques sous contrôle souverain et pas nécessairement flexibles pour absorber l'aide. Également, au-delà d'apporter de l'aide technique aux armées et à la police, il y a une certaine réticence à engager une réforme du secteur de la sécurité dans toutes ses dimensions (telles que la professionnalisation et le contrôle civil), en raison de la nature hautement sensible des relations entre l'Exécutif et l'armée, concernant la direction de la sécurité interne, et entre l'Exécutif et le corps législatif. Tel que nous l'avons mentionné, il existe des connections évidentes entre sécurité, démocratie et développement. Nous devons nous tourner vers les détails pratiques d'une institution et la manière dont on peut aider à promouvoir la démocratisation, la mobilisation citoyenne, le développement parlementaire et la réforme du secteur de la sécurité.

### **Surveillance du secteur de la sécurité : toile de fond théorique**

Au cours de discussions plus récentes sur le secteur de la sécurité, une définition plus large de ce qu'un tel secteur représente a été largement admise. Ainsi, selon l'OCDE, le secteur de la sécurité inclut :

« ...non seulement les forces armées, mais aussi les autorités civiles responsables de la supervision et du contrôle démocratique (Parlement, Exécutif, ministère de la Défense notamment), la police et la gendarmerie, les services de douanes, les institutions judiciaires

<sup>53</sup> Voir le résumé de discussion, Réunion de travail sur le « Renforcement du rôle des parlements dans les situations de conflit/ après-conflit », Genève, le 24 mars 2004, commandité par l'Union interparlementaire et le PNUD

<sup>54</sup> Ibid. p.2

et pénitentiaires et les services de renseignement. Il comprend également la société civile, dont les organisations de défense des droits de l'homme et la presse ».<sup>55</sup>

La supervision du secteur de la sécurité ne relève pas uniquement d'une seule entité du gouvernement, ou de la société, agissant en isolement. En fait, la supervision du secteur de la sécurité est un partenariat au sein de la société impliquant l'armée, l'Exécutif, le corps législatif, le corps judiciaire, la société civile et les médias. Dans des circonstances idéales, cela se fait dans une atmosphère de responsabilités partagées, de confiance, d'une communication ouverte et d'une volonté de voir les autres intervenants non pas comme des adversaires mais comme des partenaires. Le monde réel est toutefois quelque peu différent.

Y compris dans les démocraties arrivées à maturité, le débat sur la surveillance et le contrôle démocratique du secteur de la sécurité est loin d'être tranché, et les instruments de surveillance sont loin d'être parfaits. La manière avec laquelle les nations surveillent les activités de leurs forces armées, de la police, des services de douanes et de renseignement varie d'un pays à l'autre. Cela peut dépendre d'un certain nombre de facteurs tels que l'histoire, les traditions démocratiques, le système de gouvernement et la culture politique, pour n'en citer que quelques-uns. Cela va presque sans dire qu'il n'y a pas, en tant que tel, de système parfait de surveillance.

L'expérimentation, par l'essai et l'erreur, est à l'ordre du jour. Ce qui peut fonctionner dans une juridiction peut s'avérer complètement inefficace dans une autre.

Par conséquent, une surveillance réellement efficace est sujette aux défis, quel que soit le pays. La responsabilité première des activités de sécurité revenant à l'Exécutif, la surveillance oppose fréquemment le Parlement, les médias et la société civile avec l'Exécutif et les forces de sécurité dans

une soupe à la corde sans fin pour obtenir de l'information. Le secret et la sécurité opérationnelle sont essentiels à la sécurité physique du personnel de la défense et du renseignement. En plus, des accords impliquant la co-opération internationale en matière de sécurité peuvent être basés sur un certain degré de confidentialité. Cependant, dans de nombreux pays, le secret est trop souvent un bouclier utilisé pour empêcher l'examen légitime des questions sur lesquelles un gouvernement doit être à la fois transparent et imputable. Ceci est particulièrement vrai dans des pays qui ne bénéficient pas de ce genre d'accès à l'information sur la législation.

Une supervision significative est également rendue plus compliquée par le gigantisme et la complexité des organisations de défense et de sécurité. Dans le cas des forces armées, par exemple, les civils doivent lutter avec une culture militaire qui semble rigide et archaïque. Les systèmes de munitions et les questions relatives à l'acquisition de matériel militaire peuvent paraître terriblement compliqués. Essayer de comprendre les structures de pouvoir et hiérarchique, la doctrine militaire, les règles de mobilisation, les chaînes de provision, le droit humanitaire internationale, et les autres aspects sur la manière dont les forces armées fonctionnent, peut s'avérer être un exercice décourageant pour les gens venant de l'extérieur. Si en plus le contexte de la sécurité ne cesse de changer, mettre en place une surveillance efficace nécessite des efforts sans relâche compte tenu de l'information et de l'expertise à disposition des législateurs, des médias et du reste de la société.

Dans le but « d'armer » les membres du corps législatif avec les outils nécessaires pour mener une surveillance correcte des activités du secteur de la sécurité, l'Union interparlementaire et le Centre pour

---

<sup>55</sup> Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance : principes et bonnes pratiques. OCDE, 2004, p. 3

le contrôle démocratique des forces armées ont préparé un manuel de qualité intitulé « Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité », qui discute des nombreux aspects pratiques de la surveillance. En réponse à la question critique de savoir pourquoi la surveillance parlementaire est importante, la publication nous rappelle que :

«...en démocratie les représentants du peuple détiennent le pouvoir suprême et qu'aucun secteur de l'État ne saurait être soustrait à leur contrôle. Un État dont la sécurité, surtout militaire, échapperait au contrôle parlementaire n'est, au mieux, qu'une démocratie inachevée ou en devenir. Selon l'éminent universitaire Robert A. Dahl, « *le problème le plus fondamental et le plus persistant en politique est d'éviter un gouvernement autocratique* ». Comme la mission sécuritaire incombe par excellence à l'État, un système de vérification et de contrôle est nécessaire si l'on veut contrebalancer le pouvoir de l'Exécutif ».<sup>56</sup>

Du point de vue des institutions de l'État, si la surveillance totale et efficace des systèmes de sécurité implique un partenariat entre l'Exécutif, le corps judiciaire et le corps législatif, alors chacun a un rôle spécifique à jouer afin d'assurer que ses fonctions contribuent à un niveau approprié de contrôle civil. Dans le cas de l'Exécutif, cela revient à créer les paramètres constitutionnels et statutaires du secteur de la sécurité, à la création d'un budget, la formulation de politiques et l'exercice d'un contrôle direct sur leurs priorités et une toute une série d'activités. Le corps judiciaire est également un intervenant clé dans l'interprétation de l'autorité constitutionnelle et statutaire de l'Exécutif et des agences de sécurité (particulièrement en relation aux « pouvoirs d'urgence »), ainsi que dans l'engagement de poursuites judiciaires relatives à tout incident

causé par le personnel de sécurité et des forces armées. Pour sa part, le corps législatif est impliqué dans l'activité législative concernant les dispositions constitutionnelles et statutaires qui codifient les pouvoirs de l'armée et des forces militaires. De plus, nombreux sont les corps législatifs qui possèdent un grand nombre d'instruments à leur disposition pour assurer la surveillance.

Les corps législatifs peuvent, par exemple, commencer à légiférer, amender les lois, questionner les membres de l'Exécutif, appeler les témoins devant la défense parlementaire ou les comités de sécurité, obtenir des documents, tenir des audiences et mener des enquêtes spéciales. Sur les dépenses, les corps législatifs peuvent chercher à accéder aux documents relatifs au budget, revoir et amender les projets de loi de finances pour les agences de défense et de sécurité jusqu'au niveau des programmes, des projets et des lignes d'objets et de bourse ou refuser des dépenses concernant des estimations supplémentaires. Sur la défense et la politique de sécurité, la structure du pouvoir, les mesures d'urgence et la doctrine de défense, les corps législatifs peuvent approuver ou de rejeter les plans et concepts de l'Exécutif.<sup>57</sup>

Du point de vue administratif et opérationnel, les corps législatifs peuvent aussi exercer l'autorité dans le domaine des plans de ressources humaines en fixant des plafonds personnels pour les forces de sécurité, en révisant les régimes de formation et en approuvant les nominations en haut lieu, telles que le Chef d'état-major de la Défense ou le Chef des services de renseignements. Ils peuvent également s'impliquer eux-mêmes, à différents niveaux, dans les questions d'acquisition de matériel militaire telles que les plans de dépenses capitaux pour lesquels ils peuvent recommander l'acquisition de certains types de matériel, d'équipement ou d'infrastructures. Ils

<sup>56</sup> Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité : principes, mécanismes et pratiques, UPI et CDAF, 2003 p.18

<sup>57</sup> Ibid p.76

peuvent également revoir les acquisitions précédentes en fonction de l'impact sur les capacités militaires, sur les enjeux contractuels, du rapport qualité prix et des compensations industrielles. Sur les déploiements à l'étranger, les parlements peuvent sanctionner la participation dans une mission et avoir de l'influence sur des questions telles que le mandat, le budget, la durée, la chaîne de commandement et les « règles de mobilisation » au sens large.

### **Développement parlementaire et surveillance du secteur de la sécurité d'après-conflits**

Si la surveillance du secteur de la sécurité est un sujet complexe dans une démocratie établie, cela s'avère encore plus compliqué dans un environnement après un conflit. La domination de l'Exécutif, l'absence de confiance, les faiblesses institutionnelles et le manque de confiance du public dans l'armée et dans le parlement en tant que véhicules de consolidation de la paix jouent en défaveur d'une surveillance efficace. Dans le cas des forces armées et des agences de sécurité, la question de la professionnalisation est centrale. En utilisant un exemple militaire, le Corps des officiers peut décider de ne pas accepter la légitimité du monopole de l'État sur l'utilisation de la force. Il peut ne pas accepter la proposition fondamentale du contrôle civil et avoir différentes allégeances et plans d'actions politiques. Les ressources budgétaires peuvent être utilisées pour des raisons non justifiées, les civils peuvent être abusés et intimidés, les officiers ainsi que le personnel engagé peuvent utiliser leurs positions et les capacités de coercition à leur disposition pour accumuler des richesses. Concrètement, l'armée peut devenir « un État dans l'État » et exercer de lourdes demandes sur les ressources rares ainsi qu'une influence politique et économique excessive. Dans le pire des scénarios, l'armée peut même tout simplement faire chuter le gouvernement démocratique dont les politiques s'opposent aux siennes ou menacent ses positions et ses privilèges.

Une surveillance parlementaire efficace du secteur de la sécurité, dans un environnement après un conflit, repose sur les mêmes conditions de base, quelle que soit la nature du conflit. Ces conditions incluent la définition précise des pouvoirs légaux et constitutionnels, les ressources et l'expertise et, pour finir, la volonté politique. Un contrôle démocratique réussi du secteur de la sécurité, au niveau des institutions de l'État, dépend de la dynamique du pouvoir entre le parlement, l'Exécutif et des forces de sécurité. L'intérêt particulier de toute initiative visant à la surveillance parlementaire du secteur de sécurité au lendemain d'un conflit doit être de reconstruire, ou dans certains cas de créer les conditions qui permettent au contrôle démocratique d'exister.

Un point de départ pour les activités de développement parlementaire, dans de nombreuses situations d'après-conflit, pourrait consister en la révision ou l'amendement d'une Constitution existante, ou la rédaction d'une nouvelle Constitution s'il n'y en a pas déjà une mise en place. La Constitution joue un rôle pivot puisqu'elle pose les fondations légales des pouvoirs de l'Exécutif, du corps législatif et du corps judiciaire. La plupart des constitutions incluent des conditions qui spécifient que l'Exécutif possède la responsabilité des forces de sécurité, mais qu'il est également imputable devant le parlement. La publication *Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité* le résume ainsi:

«Les dispositions de la Constitution ayant la primauté juridique, il est important d'inscrire les pouvoirs parlementaires sur le secteur de la sécurité dans la Constitution. Ce type de texte n'est pas aisé à modifier puisque la moindre réforme nécessite en général, la majorité qualifiée au Parlement. C'est la raison pour laquelle la Constitution est un instrument efficace pour protéger le pouvoir du Parlement dans un domaine aussi sensible». <sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Ibid. p.75

La Constitution, bien sûr, n'est pas la seule garantie, ou la sauvegarde, du rôle du corps législatif dans la surveillance du secteur de la sécurité. Ce rôle doit être soutenu par une législation spécifique ainsi que les règles, les procédures, les normes et les règlements d'un parlement. Mettre les ressources et l'expertise à la disposition des législateurs, sur les questions de défense et de sécurité, afin de leur permettre d'assumer leurs responsabilités de surveillance est un défi de taille dans un contexte d'après-conflit. Tel que nous l'avons mentionné, ces questions peuvent être particulièrement compliquées et nécessiter une expertise avec laquelle la plupart des membres du corps législatifs ne sont pas familiers. Il est également important de noter que dans la hiérarchie des priorités, dans les pays déchirés par la guerre où l'accent est mis sur la nourriture, le refuge, l'aide médicale et d'autres nécessités de base, le renforcement des capacités relié à la surveillance parlementaire du secteur de sécurité risque fort bien de ne pas faire partie des priorités de la plupart des pays qui sortent de la guerre. Néanmoins, s'il l'on tient compte du lien entre sécurité et développement, du fait que l'un découle de l'autre, alors l'attribution de ressources destinées au renforcement du contrôle démocratique du secteur de la sécurité apparaît sous un nouveau jour. Ceci est particulièrement vrai si elle est considérée comme une stratégie générale de consolidation de la paix visant à prévenir un retour au conflit qui pourrait s'avérer coûteux.

Encourager la volonté politique des membres du corps législatifs et créer un consensus entre l'Exécutif et le corps législatif afin de « démocratiser » les fonctions de surveillance du secteur de la sécurité, dans un environnement d'après-conflit, est peut-être l'élément le plus important pour une surveillance efficace. Les deux autres conditions – une Constitution clairement définie et les pouvoirs légaux, les ressources et l'expertise – peuvent exister, mais sans la volonté politique de mener une surveillance efficace, peu de progrès risquent d'être fait. Un facteur important qui

affaiblit la volonté politique requise, nécessaire pour exercer le contrôle démocratique et une surveillance correcte, est le rôle dominant joué par l'Exécutif dans la reconstruction au lendemain d'un conflit. D'autres facteurs peuvent jouer un rôle dans l'affaiblissement de la volonté politique, comme la discipline au sein d'un parti politique et la réticence des législateurs à critiquer l'Exécutif dans une situation où la sécurité peut être fragile, ainsi qu'un penchant des membres du corps législatifs à s'impliquer eux-mêmes dans des questions où les récompenses politiques peuvent être plus grandes. Dans un environnement d'après-conflit, de telles questions concernent les emplois, la réduction de la pauvreté, l'éducation, la santé et d'autres enjeux reliés à la notion de « survie ».

Dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité, avant qu'un programme de développement parlementaire puisse être initié, une préparation considérable basée sur l'établissement de la confiance, voire même des relations interpersonnelles, est requise. La complexité et la sensibilité de la réforme du secteur de la sécurité, dans un scénario d'après-conflit, sont telles qu'une grande diplomatie et un jugement prudent doivent être exercés dans le traitement du sujet avec un gouvernement et un corps législatif futurs. La plupart des États sortant de conflits acceptent volontiers l'aide à la formation, à l'équipement et à la « professionnalisation » de leur armée. Cependant, il est beaucoup plus difficile de proposer de changer fondamentalement les structures du pouvoir et les relations politiques qui existent entre un corps législatif et son Exécutif, en relation avec le contrôle « démocratique » de l'armée d'un pays et de son appareil de sécurité.

En fait, le plan d'action vraisemblablement le plus prudent suppose une approche lente qui implique un programme général de développement parlementaire et le renforcement des capacités dans des zones non sécuritaires. C'est seulement lorsqu'un niveau général de confiance a été établi, entre les parlements et les

corps législatifs, que les activités du secteur de la sécurité peuvent être envisagées et qu'un programme spécifique d'activités peut être mis en place.

### **Activités générales de programmes de développement parlementaire :**

La meilleure méthode, semble-t-il, pour établir la confiance est d'initier une série d'activités au sein d'un programme général de développement parlementaire. Il existe différents « points d'entrée » qui peuvent être considérés. Par exemple, les programmes pourraient inclure des activités dans le domaine de la réforme constitutionnelle, renforçant ainsi les pouvoirs du corps législatif et l'aide technique dans le domaine de la rédaction et de l'amendement de lois. Une autre possibilité de programme est de renforcer les capacités des membres du Parlement et de leur personnel quant à leurs rôles, leurs responsabilités et leurs compétences professionnelles. Le développement institutionnel, visant à améliorer l'organisation administrative interne du parlement, de ses règles et procédures, ainsi que son soutien aux députés en termes de recherche et d'information est une autre possibilité.

Tel que nous l'avons mentionné précédemment, un domaine d'importance capitale dans un contexte d'après-conflit est relié au développement d'assemblées de transition et de systèmes électoraux plus permanents. S'il est développé correctement, un système électoral peut apporter une certaine « reconnaissance » aux accords de paix et être un outil important d'édification d'une nation et de prévention d'un conflit. Mais atteindre le juste équilibre entre les intérêts de l'électorat et d'un parti, choisir entre un système uninominal majoritaire à un tour ou un système de représentation proportionnelle, s'assurer que les intérêts des minorités bénéficient d'une représentation adéquate, mettre en place le cadre légal pour un nouveau système électoral, et comprendre quel impact cela aura sur le système politique, sont

loin d'être des tâches faciles. Il y a également des défis de taille et, en fait, des possibilités de programmes reliées au renforcement des partis politiques, de leurs structures et de leurs processus internes en plus de la levée de fonds, de l'organisation et du développement de politiques à la fois au sein du parti et dans les caucus parlementaires.

Une autre approche potentielle pour les activités de programme est de déplacer l'attention particulière accordée au parlement et au corps législatif, en tant qu'institutions, vers une question particulière.<sup>59</sup> L'objectif étant de travailler avec les parlementaires dans le pays candidat afin de développer un programme d'activités parlementaires visant à accorder plus d'importance à une question essentielle d'ordre social ou économique et, en travaillant avec d'autres groupes au sein de la société, à formuler des recommandations pour une solution. Cela pourrait résulter en la création d'un système de comité au sein d'un parlement, ou encore de permettre aux comités existants de s'attaquer aux enjeux sociaux importants. Les activités de programmes pourraient également s'intéresser plus particulièrement à l'établissement des règles et des procédures pour les déplacements du comité, la tenue d'audiences publiques, d'ateliers et de tournées d'étude, et la production de rapports. D'autres efforts pourraient impliquer l'ouverture d'un dialogue entre le corps législatif et la société civile, les groupes d'intérêts et les médias, de manière à rehausser le profil de l'institution en tant qu'entité représentative en rapport avec la vie quotidienne des citoyens et du processus de gouvernance. Une fois encore, il s'agit de traduire les problèmes privés, dont a fait allusion Mills, en enjeux d'ordre public.

### **Réduction de la pauvreté**

Les conflits entraînent la mort et la destruction, ruinent l'économie, brisent les familles, provoquent l'afflux de réfugiés et, généralement, exacerbent les problèmes des pauvres. Dans un contexte d'après-

---

<sup>59</sup> Le développement parlementaire, Note d'orientation, PNUD, septembre 2002, p.9

conflit, le premier pas vers un programme substantiel d'activités de développement parlementaire visant à réduire la pauvreté pourrait inclure le renforcement des capacités en matière d'amélioration des méthodes avec lesquelles les législateurs recueillent et traitent l'information concernant les pauvres. En fin de compte, cependant, les citoyens touchés par la pauvreté espèrent être plus que simplement représentés. Ils veulent une véritable stratégie qui aborde leurs problèmes de manière à améliorer concrètement leurs vies.

Une stratégie de développement parlementaire visant à réduire la pauvreté pourrait être basée sur quatre questions.<sup>60</sup> La première question serait de savoir si oui ou non les conditions existent pour permettre aux pauvres de s'assumer. À cet égard, la promotion de la participation publique est un élément crucial de réduction de la pauvreté et implique des structures formelles, à la fois au niveau national et au niveau local. Ceci porte directement sur la capacité des pauvres à influencer les décisions politiques au sens large, les mesures budgétaires et les programmes destinés à améliorer leurs conditions. Cela implique également l'accès aux fonctions politiques sur une base juste et équitable.

La deuxième question que les membres du corps législatif pourraient aborder concerne l'existence des conditions nécessaires au développement des capacités des pauvres en améliorant les services de base. Parmi les nombreux enjeux qui pourraient être soulevés dans ce domaine, il y a ceux qui concernent l'administration publique et le fait que le gouvernement soit, ou non, en « faveur des pauvres » dans son orientation et si les programmes de santé, d'éducation, ou d'infrastructures, par exemple, sont délivrés avec la même égalité dans l'ensemble du pays, et particulièrement dans les régions rurales isolées. À ce sujet, les vérifications du système éducatif reliées aux

coûts par élève et aux taux d'engagement peuvent s'avérer utiles. Ceci touche des questions constitutionnelles et le principe de la subsidiarité; si oui ou non le niveau de gouvernement le mieux placé pour offrir un service a effectivement la responsabilité de la faire. La qualité et le professionnalisme du service public, et la mesure avec laquelle le gouvernement s'est engagé à mettre en place des politiques de réduction de la pauvreté sont également d'importance vitale.

Une troisième question que les membres du corps législatif pourraient explorer est de savoir si les pauvres ont accès à des opportunités économiques grâce à une accessibilité accrue des marchés. La corruption et les processus démocratiques peuvent dissuader les petites entreprises et réduire le nombre d'entreprises opérant de manière conforme avec la loi. Un système légal faible peut aussi rendre plus difficile pour les pauvres l'accès au crédit si les contrats ne sont pas respectés. Le crédit peut également être difficile à obtenir pour les pauvres si leur droit à la propriété est menacé. Des réglementations des entreprises imprédictibles et un droit à concurrence faible peuvent aussi causer du tort aux petites entreprises, particulièrement s'il elles n'ont pas d'influence sur l'édification de politiques.

Enfin, les membres du corps législatif pourraient s'intéresser au rétablissement de la sécurité à la suite de chocs économiques, de la corruption, du crime et de la violence. Les faibles performances macroéconomiques d'un pays ont des implications pour tous les citoyens, et plus particulièrement pour les pauvres lorsque l'inflation – une forme arriérée de taxation – est causée par des mauvaises décisions politiques. Le choc du chômage et la violation du droit de propriété sont également communs et d'autant plus difficiles s'il n'y a pas de filet de sûreté social pour assurer la protection. La vulnérabilité des pauvres face

---

<sup>60</sup> M. Holmes, S. Knack, N. Manning, R. Messick and J. Rinne, *Governance and Poverty Reduction*, Banque Mondiale, 2000. p.4

au crime, à la corruption et à la violence signifie également que les membres du corps législatif doivent se concentrer sur les méthodes qui leur assureront une meilleure protection politique et un meilleur accès à la justice, ce qui est beaucoup plus rapide et moins coûteux que les tribunaux traditionnels.

## **Égalité entre les sexes**

Repenser et re-concevoir les institutions durant une période d'après-conflit, mettre en place une gouvernance démocratique et, possiblement, redistribuer le pouvoir au sein de la société présentent des opportunités intéressantes pour la promotion de l'égalité entre les sexes. Une partie de tous les objectifs de reconstruction à long terme, après une période de conflit, impliquant le développement parlementaire, doit être de s'assurer que les femmes sont parties prenantes au processus politique, ou au moins y aient accès de manière non discriminatoire. Pour sa part, tout organe législatif se doit, dans un premier temps, d'éliminer les disparités entre les sexes dans son personnel et, dans un deuxième temps, de prendre des mesures par voie d'amendements constitutionnels, de lois ou de règles internes aux partis afin de garantir aux femmes un certain niveau de représentation. En pratique, ceci combine une approche orientée sur l'institution avec une approche orientée sur l'enjeu. Bien que l'égalité entre les sexes dans les législatures soit importante pour toutes les femmes, ceci est particulièrement vrai pour les femmes jeunes. Ce sont elles qui ont le plus besoin d'être incluses dans le processus politique et qui ont besoin de savoir que le type de politique pratiqué aujourd'hui a un impact profond sur leur futur et celui de leurs enfants.

Bien que les femmes soient souvent parmi les victimes les plus malchanceuses des conflits violents et de l'insécurité, elles ont également un rôle important à jouer en tant qu'agentes de la paix. Par le passé, des organisations de femmes à travers le monde ont entamé un dialogue et un processus de réconciliation mais, trop fréquemment, la militarisation durant une période avant un conflit

prive les femmes d'un réel engagement politique. En conséquence, il est clair que les femmes ont besoin d'être représentées à chaque étape du processus décisionnel. Par exemple, il est très important que les politiques de prévention de conflits qui émanent de l'Exécutif, ou du corps législatif, bénéficient des deux perspectives. En 2001, les pays donateurs se sont engagés à mener une variété d'actions, traitant de l'égalité entre les sexes en incluant les organisations de femmes, visant à améliorer l'accès des femmes aux ressources durant la reconstruction, la réhabilitation et la réconciliation, et à améliorer leur accès à l'éducation et aux mécanismes légaux. Il reste toutefois encore beaucoup à faire.

Une fois que les corps législatifs fonctionnent et que des progrès ont été fait en faveur d'une gouvernance démocratique, il est très important d'encourager le renforcement des capacités des femmes dans la vie publique. Ceci peut inclure des échanges, des ateliers et des séminaires destinés à fournir aux femmes les outils nécessaires pour étendre leur influence sur le processus politique. D'un point de vue législatif, un domaine qui pourrait être creusé est l'analyse comparative entre les sexes (ACS), qui consiste à évaluer toutes les nouvelles lois concernant les différences potentielles entre les femmes et les hommes et leurs effets. L'idée est de s'assurer que la législation ne discrimine pas les hommes ou les femmes de manière disproportionnée.

Ceci est un domaine où les ONG et les intellectuels canadiens peuvent être des facilitateurs efficaces. Ils pourraient rassembler des experts de l'ACS et des bureaucrates issus de différents départements afin d'offrir des conseils et de partager leurs expériences avec les membres d'un nouveau corps législatif et leurs autorités administratives respectives. Des questions telles que celles du droit de propriété, de la législation sur les pensions et les règles qui régissent l'héritage, et les droits et prestations d'invalidité sont très importants pour les femmes. Si la législation dans ces domaines est rédigée de manière à favoriser

ouvertement la population masculine, alors tout progrès en faveur de l'égalité entre les sexes sera sérieusement entravé.

## **Information publique**

Si les politiciens veulent établir la confiance des citoyens et leur appropriation des processus gouvernementaux, ils ont besoin d'un plan stratégique pour communiquer avec les citoyens sur une variété de questions. Ce défi de communication peut s'avérer très productif pour un développement parlementaire potentiel. Dans l'établissement d'une stratégie de communication parlementaire, les membres du Parlement peuvent accéder à une variété de techniques. Des publications informatives, des sites Web, des bulletins, et l'ouverture du Parlement et de ses comités aux visites du public sont des points de départ évidents. Dans ce cas, un bureau d'information parlementaire actif peut s'avérer utile. En dehors de l'information générale sur l'institution, il est également important de garder le public, et particulièrement les médias, informé quotidiennement sur les nombreuses activités du corps législatif et de ses comités lorsqu'ils siègent. Cet engagement quotidien est extrêmement important afin que les citoyens moyens puissent se « connecter » à leurs institutions politiques sur des questions qui affectent leurs vies.

Si les corps législatifs veulent réussir à faire cette « connexion », il est important de mettre en place des mécanismes pour une communication à double sens. Les audiences des comités, afin de recueillir les témoignages, et les forums de discussion, afin de sonder le sentiment du public et de rapporter auprès du gouvernement, sont des outils très importants pour favoriser cet engagement. Ils étendent la connaissance de base des parlementaires et fournissent des informations pertinentes que seront ensuite considérées par les décideurs politiques. Chaque parlementaire peut ainsi porter les préoccupations de son électorat à l'attention du public et des décideurs politiques à travers des

débats, des pétitions et des déclarations publiques. Les discussions au sein des partis politiques, sollicitant la participation du public, favorisent la conscientisation du public et centre l'attention des débats, ce qui encourage la réponse des plateformes politiques et de meilleures décisions politiques. Si le public pense que ses représentants ne peuvent pas assurer le changement dans des domaines d'importance principale, alors ils deviendront cyniques à propos de la politique et se désengageront du débat public. Les initiatives de développement parlementaire visant à établir un lien solide entre le peuple et leur Parlement sont vitales si les institutions de l'État veulent profiter du consentement des personnes qu'elles gouvernent.

## **Mobiliser notre Parlement : missions d'évaluation et développement parlementaire**

La première étape de mobilisation du gouvernement canadien dans un programme de gouvernance concernant les corps législatifs et l'édification de nations d'après des périodes de conflit, pourrait constituer en une discussion entre les hauts fonctionnaires des départements clés du gouvernement (l'ACDI, Affaires étrangères, le ministère de la Défense et la Chambre des communes) et les représentants du Centre parlementaire, une ONG canadienne de renom impliquée dans le développement parlementaire et démocratique. Le sujet principal de discussion pourrait concerner la manière de mettre en application les engagements énoncés dans le Discours du Trône, et particulièrement l'approche « pangouvernementale » et « coordonnée », concernant la gouvernance démocratique. Le Secrétariat de la gouvernance et de la sécurité humaine proposé pourrait être le lieu idéal pour que ce type de discussion amorce une meilleure coordination, consistance et cohérence politique dans notre approche de l'édification d'une nation après un conflit. En fait, avec l'implication de l'instance législative du gouvernement, on peut

s'attendre à une approche «3D + G», le « G » représentant la gouvernance. Si le gouvernement canadien souhaite aller de l'avant dans un programme d'édification de nation après les conflits, en impliquant le développement parlementaire, le premier pas serait de mener des missions d'évaluation dans un pays candidat.

Ces missions d'évaluation pourraient être menées par le Centre parlementaire qui pourrait avoir les responsabilités de gestion générale de toutes les activités de programmes. Le fait d'avoir une ONG responsable de l'exécution d'un programme de développement parlementaire est important du point de vue des deux partenaires. Pour le pays qui bénéficie de l'aide, cela signifie qu'un acteur généralement neutre et non partisan, engagé par le Parlement du Canada (par opposition au gouvernement du Canada), délivre le programme. Pour le Canada, en tant que pays partenaire, cela signifie que notre Parlement n'est pas directement impliqué dans la mise en œuvre de l'aide au développement (avec toutes les tâches de gestion que cela implique). Cela signifie également que tous les problèmes et les difficultés potentielles concernant les activités du programme sont traités par le Centre parlementaire qui a l'expertise et l'expérience nécessaire pour les résoudre.

Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a mené d'importants travaux dans le domaine des missions d'évaluation de développement parlementaire et en a identifié deux types.<sup>61</sup> Le premier type de mission est une évaluation des besoins « généraux » qui examine les conditions générales du corps législatif en s'intéressant particulièrement à ses fonctions de représentativité, de législation et de supervision. Le deuxième type est une évaluation des besoins

« spécifiques » qui se concentre sur un domaine plus précis d'une activité de développement parlementaire, telles que les relations entre les membres et leurs électeurs, la structure et les procédures des comités ou le rôle du corps législatif dans la réforme du secteur de la sécurité.

Toutefois, avant d'évaluer les besoins généraux et spécifiques, une évaluation initiale est nécessaire. L'objet de cette mission initiale serait simplement d'établir si le programme d'activités est faisable, et souhaité, et si le pays candidat a la capacité de l'accueillir. Une évaluation initiale n'est pas nécessairement exhaustive, mais doit s'intéresser aux domaines stratégiques qui nécessitent une attention particulière. Déterminer si les « facteurs environnementaux » pertinents existent du point de vue politique est impératif. Récemment, le PNUD et l'Institut Chr. Michelsen ont identifié des questions innovatrices importantes, concernant la gouvernance dans les situations d'après-conflit, qui valent la peine d'être gardée à l'esprit dans le contexte d'une mission d'évaluation initiale. Des questions telles que l'allure, le séquençage et les mélanges des portfolios des interventions de gouvernance, la confiance et la réconciliation, l'appropriation, la coordination, le rôle des organisations internationales et l'environnement de la sécurité.<sup>62</sup> La situation de la sécurité dans certains environnements « d'après-conflit », où les actes de violence tels que les kidnappings, les bombardements, les meurtres et tous les autres actes de terreur sont communs, nuisent à la mise en place de tout programme d'activités.

Une équipe d'évaluation initiale doit être de petite taille et consister en trois ou quatre membres tout au plus. Cette équipe pourrait être mise en place par le Centre Parlementaire et inclure également un parlementaire, en fonction ou à la retraite, ainsi

<sup>61</sup> How to Conduct a Legislative Needs Assessment, Division du renforcement de la gestion et de la bonne gouvernance, PNUD, octobre 1999 p.2

<sup>62</sup> UNDP, Background Paper, Governance in Post Conflict Situations, with Chr. Michelsen Institute, Bergin Seminar Series, May 2004, p.5

qu'un représentant de l'ACDI et/ou d'Affaires étrangères. En supposant qu'un programme de développement parlementaire « soit possible », une équipe d'évaluation initiale réduite, travaillant dans le pays candidat, est de loin préférable à une évaluation générale plus complète avec un groupe plus grand et risquant de créer des attentes qui pourraient ne pas être satisfaites. Le PNUD a observé que « compte tenu de l'absence de moyens standards pour mener à bien l'évaluation des besoins parlementaires ou de critères stricts en matière de personnel requis, des évaluateurs indépendants disposant d'une expérience parlementaire se sont révélés être polyvalents et compétents en matière de mobilisation du pouvoir parlementaire ».<sup>63</sup>

L'un des objectifs d'une telle évaluation doit être d'identifier et d'interroger les « intervenants clés » dans le pays d'accueil, avec une connaissance précise du corps législatif et de l'environnement politique national. Ces « intervenants » peuvent se trouver à la fois dans et à l'extérieur de l'institution. Ils peuvent comprendre le président du Parlement et d'autres hauts fonctionnaires tels que le greffier, ou l'administrateur en chef. Les dirigeants des partis politiques, à la fois au sein du Parlement et en dehors, ainsi que les députés « réformistes » importants devraient également prendre part à ce dialogue. De même, les membres de l'Exécutif, y compris le président, ou le premier ministre, pourraient sans doute offrir des observations très utiles; de plus, leur « reconnaissance politique » du programme de développement parlementaire pourrait avoir une grande influence sur son succès ou son échec. Les opinions d'observateurs informés tels que les universitaires, les journalistes, et les membres de groupes de réflexion devraient aussi être pris en considération, tout comme celles des dirigeants d'entreprises et d'organisations de la société civile, tels que les syndicats, les groupes de femmes, et les associations de quartiers.

Si une évaluation initiale indique que le terrain est propice pour un programme d'activités, une évaluation plus complète peut alors être entreprise. La période nécessaire à prendre cette décision, entre ces deux périodes d'évaluations, doit être réduite au minimum sachant la nature même des situations d'après-conflit requiert souvent de l'aide immédiate et des réponses flexibles. Le gouvernement doit agir rapidement afin d'évaluer le besoin de passer à l'étape suivante de soutien, afin de s'assurer que les attentes des partenaires soient satisfaites et que les relations cruciales développées durant la période d'évaluation soient maintenues et utilisées pour renforcer un programme potentiel. C'est pourquoi un mécanisme qui combine les forces de plusieurs départements, avec une attention particulière mise sur le soutien à la gouvernance dans les États défailants et les États en déroute, et avec les incitations financières appropriées, est nécessaire. Autrement, les guerres territoriales bureaucratiques ralentissent le processus, au point que la réponse du Canada est parfois trop lente, amoindrissant et écartant ainsi tout impact potentiel et négligeant les importantes relations de confiance établies au préalable.

L'évaluation générale, qui pourrait être également organisée par le Centre parlementaire, doit fournir suffisamment d'informations aux preneurs de décision pour initier un programme d'activités de développement parlementaire pertinent. Dans le développement et la mise en place d'activités de programmes, il est essentiel que les interlocuteurs des deux pays soient très activement impliqués. On ne soulignera jamais assez l'importance de l'appropriation et de la responsabilité conjointe permanente du programme, comme conditions préalables du succès. Ceci nécessite un soutien à grande échelle et multi-partisan des politiciens et du personnel afin d'assurer que les activités de programmes survivent à tous les changements importants dans le paysage politique. Une façon de

---

<sup>63</sup> Le développement parlementaire, Note d'orientation, PNUD, septembre 2002, p.12

promouvoir la continuité et la stabilité serait d'encourager le pays candidat à établir une réforme multi-partisane, ou un comité de modernisation, afin de faciliter la direction et la gestion du programme.<sup>64</sup>

Une mission d'évaluation générale doit aussi impliquer un nombre plus grand d'intervenants, aux expériences diverses, qui soient à la fois capables d'identifier et de s'engager dans des activités de développement parlementaire. En fait, si l'évaluation initiale est menée afin de suggérer des activités préliminaires de programmes, ces activités pourraient être ensuite mise en place dans le cadre de la mission d'évaluation générale. Il est clair que les parlementaires, qu'ils soient en fonction ou à la retraite, peuvent apporter une certaine crédibilité aux activités de programmes lorsqu'ils s'adressent à leurs homologues dans les autres pays. Toutefois, le reste du personnel parlementaire (qu'il soit en fonction ou à la retraite) impliqué dans les comités, dans les procédures, dans la rédaction de la législation et la recherche pourrait également apporter une expertise ainsi que des idées pertinentes pour le programme.

L'avantage des parlementaires en fonction est qu'ils apportent une certaine légitimité électorale et/ou crédibilité à la tâche, ainsi que des connaissances et des pratiques à jour. L'inconvénient, bien sûr, est qu'ils sont particulièrement limités par le temps. Une délégation d'évaluation des besoins généraux pourrait consister en des parlementaires représentants tous les partis de la Chambre des communes, ainsi que du personnel parlementaire (dans les deux cas, en fonction ou à la retraite), des représentants du Centre parlementaire et, éventuellement, un universitaire ou un représentant d'une ONG canadienne impliquée dans le développement communautaire, l'éducation, les droits de la personne ou la liberté de la presse. Ce dernier pourrait s'avérer important du point de vue

des activités de programmes concernant l'éducation civique et la manière dont un parlement entretient des rapports avec ses citoyens. S'assurer d'un équilibre entre les sexes, au sein de la délégation, est également très important.

Le PNUD a développé une série de six questions, tout à fait pertinentes, qui peuvent servir d'outils de diagnostic dans le cadre d'une évaluation générale. En sachant que tous les pays se situent à un niveau différent de développement, ces questions fournissent une base générale pour déterminer les besoins parlementaires spécifiques. Bien que différents intervenants au sein du système répondent différemment à ces questions, reflétant leurs propres plans d'action, la difficile tâche d'obtenir une analyse précise de ces besoins est une condition préalable pour la mise en place d'un programme de développement parlementaire. Les questions sont les suivantes :

1. Quels pouvoirs les lois confèrent-elles au corps législatif?
2. Quelle place le système accorde-t-il au corps législatif dans l'environnement politique?
3. Quels efforts les membres du corps législatif sont-ils prêts à faire pour promouvoir l'institution en tant qu'intervenant important dans le système politique?
4. Comment le corps législatif interagit-il avec la société?
5. Comment le corps législatif assure-t-il ses fonctions de législation et de surveillance?
6. Dans quelle mesure les systèmes de gestion de la législation et l'infrastructure permettent-ils au corps législatif d'assurer ses fonctions de représentation, de législation et de surveillance?<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> UNDP, Background Paper, Governance in Post Conflict Situations, with Chr. Michelsen Institute, Bergin Seminar Series, May 2004, p.45

<sup>65</sup> How to Conduct a Legislative Needs Assessment, UNDP Management Development and Governance Division, October, 1999, p.5

Chacune de ces questions appelle évidemment de nombreuses autres informations qui doivent être élucidées afin d'établir un portrait complet et de mener une évaluation convenable. À la question « quels pouvoirs les lois confèrent-elles au corps législatif? », par exemple, on peut également se demander : quelle autorité est accordée, sous la Constitution, en matière de pouvoirs législatifs? L'Exécutif a-t-il un droit de veto? Quels sont les pouvoirs budgétaires et de taxation du corps législatif? Quel type de surveillance parlementaire de l'Exécutif existe-t-il? Le corps législatif peut-il contraindre l'Exécutif à fournir des informations et peut-il destituer ses fonctionnaires?

La deuxième question « quelle place le système accorde-t-il au corps législatif dans l'environnement politique? » revient à poser la question d'école supposant que l'augmentation des pouvoirs des membres du corps législatif revient à diminuer les pouvoirs de quelqu'un d'autre. La question de savoir qui sont les autres détenteurs de pouvoirs dans le système, et s'ils sont prêts à céder leurs pouvoirs pour permettre au corps législatif de se développer, est cruciale. Les autres détenteurs de pouvoir peuvent penser, par exemple, qu'il est dans leur intérêt de bloquer tous les efforts de développement parlementaire.

La troisième question « Quel effort les membres du corps législatif sont-ils prêts à faire? » cherche à évaluer dans quelle mesure les membres du corps législatif soutiennent la proposition d'un rôle accru pour leur institution. Dans ce cas, il est important de poser la question de savoir si une réelle volonté politique existe, et si les dirigeants du corps législatif ont déjà pris des quelconques mesures visant à renforcer l'institution. Tel que le PNUD l'a noté, « Il est généralement plus prudent d'investir l'aide au développement dans les corps législatifs dont les

membres, et plus particulièrement les dirigeants, souhaitent améliorer l'efficacité de leur institution, que dans les corps législatifs dont les membres ne manifestent aucun intérêt ». <sup>66</sup>

Les trois dernières questions s'intéressent au problème de la performance parlementaire. La quatrième question, « Comment le corps législatif interagit-il avec la société? » cherche à évaluer le rôle du corps législatif en tant qu'institution représentative. Une fois encore, le PNUD remarque qu'« un corps législatif en vigueur qui n'entretient pas de bons rapports avec son électorat, et avec l'ensemble du pays, n'est pas un corps législatif efficace » <sup>67</sup>. La qualité et la quantité des interactions entre les membres du corps législatif et les citoyens sont extrêmement importantes. Dans ce cas, les questions additionnelles pourraient s'intéresser aux enjeux aussi simples que de savoir si les citoyens peuvent observer le corps législatif en fonctionnement, si les membres du corps législatif tiennent des audiences publiques et des conférences de presse, s'ils ont des bureaux dans leurs districts électoraux, s'ils rencontrent personnellement leurs électeurs et s'ils sont ouverts et accessibles aux groupes d'intérêt.

Les cinquième et sixième questions concernent l'efficacité du corps législatif dans ses fonctions législatives et de surveillance, et dans quelle mesure les systèmes de gestion parlementaire et l'infrastructure lui permettent d'assurer ses différentes fonctions. La première cherche à comprendre à quel point le corps législatif utilise ses privilèges pour présenter et amender des lois, et s'il est actif dans la formulation et l'approbation des conditions budgétaires du gouvernement. La dernière question cherche à savoir si les règles et les procédures du corps législatif l'aident ou l'entravent dans son travail, s'il existe des politiques en place pour la gestion du corps législatif, si les membres

---

<sup>66</sup> Ibid. p.7

<sup>67</sup> Ibid. p.7

conserver des procès-verbaux qui soient disponibles publiquement, et quels sont les besoins en infrastructure en matière de personnel, d'équipement et d'installations. Bien que la préoccupation immédiate dans les sociétés qui se remettent d'un conflit soit l'infrastructure, le centre d'intérêt principal d'une mission d'évaluation doit être de déterminer le potentiel du corps législatif à contribuer à la bonne gouvernance.

En supposant l'existence d'une Constitution opérationnelle, d'un minimum de ressources et d'une volonté politique suffisante, alors un programme d'activités de renforcement des capacités parlementaires pourrait être initié. Si l'on considère que le Centre parlementaire est responsable de tous les aspects de la programmation, il devra établir un bureau dans le pays candidat avec à sa tête une personne qui soit capable de développer des liens avec tous les acteurs politiques principaux. Cette personne devra également être capable de travailler dans un environnement politique très tendu et anticiper les changements dans le paysage politique local. Les activités de programmes pourraient comprendre une série de programmes traitant aussi bien de la mise en place d'un système fonctionnel de comités et d'un bureau d'information publique, au moyen d'activités visant à réduire la pauvreté et à favoriser l'égalité entre les sexes. Sous un tel programme, les députés, le personnel du parlement ou les représentants des ONG pourraient demander (ou être invités) à participer par l'intermédiaire d'un représentant du Centre parlementaire. On attendrait alors du Centre parlementaire qu'il forme un petit comité de pilotage afin d'aborder les activités de planification et de mise en œuvre du programme. Un « comité multi-partisan de réforme et de modernisation » devrait être mis en place, parallèlement, dans le pays partenaire. Il serait certainement préférable que ce comité de pilotage comprenne, autant que possible, des parlementaires en fonction, un personnel parlementaire et des universitaires. Cependant, travailler avec des retraités

de ces domaines présente de nombreux avantages en raison de leur plus grande disponibilité et, peut-être, de meilleures connaissances et expériences.

Bien que les connaissances et l'expérience soient extrêmement nécessaires à un tel programme, l'énergie et l'idéalisme sont également très importants. Des jeunes canadiens, avec un bagage dans les domaines des sciences politiques, du droit, de la sociologie, de l'administration publique et de l'histoire, pourraient apporter un support permanent aux activités de programmes sur le terrain, en travaillant avec les membres du corps législatif, le personnel, les étudiants et la société civile dans le pays candidat. On peut également s'attendre à ce qu'ils insufflent beaucoup d'enthousiasme et de passion dans leur travail et dans les activités de programmes. Bien que le développement parlementaire reste l'objectif prioritaire, envoyer des jeunes canadiens dans un autre pays, dans un contexte culturel différent et évoluant au sein d'un autre système de gouvernement, constitue une expérience éducative particulièrement riche pour tous les acteurs concernés. Si le gouvernement cherche une opportunité de lancer l'élément de gouvernance du Corps canadien, un programme de cette nature est vraisemblablement un point de départ idéal.

Le succès d'un programme de développement parlementaire général est basé sur les compétences, l'énergie, l'enthousiasme, l'expérience et le dévouement des personnes impliquées. L'appropriation et la responsabilité partagées des activités de programmes, une bonne analyse permanente basée sur une évaluation fiable des besoins, des mesures précises, et la révision de l'impact des activités de programmes et des leçons apprises sont également des aspects critiques contribuant au succès. De même, la réciprocité est également très importante. Également, dans le cadre des aspects éducatifs des activités de programmes, des délégations du pays partenaire pourraient se rendre au Canada et ainsi avoir l'opportunité de commenter et de partager leurs

impressions sur notre système parlementaire. Il est essentiel que tous les participants soient encouragés, à tout moment, à penser de manière critique à propos de leur propre système parlementaire ainsi que celui de leur pays partenaire.

### **Développement parlementaire et surveillance du secteur de la sécurité : une approche canadienne**

Une fois un certain niveau de confiance établi à travers un programme d'activités de développement parlementaire, la question plus délicate de la surveillance du secteur de la sécurité peut dès lors être abordée. Un programme de renforcement des capacités parlementaire impliquant la réforme du secteur de sécurité après-conflit pourrait commencer par s'assurer de l'existence des trois conditions de surveillance parlementaire du secteur de la sécurité mentionnées plus haut. Un point de départ possible pourrait être la création d'un comité de défense et de sécurité, si aucun n'est déjà mis en place. Il est important de noter que bien qu'un comité de défense puisse être un point de liaison pour la surveillance du secteur de la sécurité, ce n'est pas le seul intervenant au sein du corps législatif. D'autres comités, tels que ceux traitant des affaires étrangères, de la finance, de l'industrie et de l'intérieur, ont également des rôles importants à jouer. Cependant, un programme de renforcement des capacités d'un comité de défense est essentiel et important et pourrait s'intéresser à quatre domaines d'activité principaux: les dépenses, la législation, la politique de sécurité et l'administration.<sup>68</sup>

Le renforcement des capacités dans le domaine des dépenses pourrait se concentrer sur l'amélioration de la capacité d'un comité à examiner et à faire des comptes-rendus sur les estimations principales et supplémentaires, ainsi que sur les dépenses annuelles des forces armées et des agences de sécurité. Ceci pourrait comprendre le tenue d'ateliers afin d'aider

les membres du corps législatif à mieux comprendre le cycle budgétaire. En fait, cela pourrait inclure également aussi bien les processus de planification reliés au personnel, à l'équipement, à l'infrastructure, à la formation et aux acquisitions capitales que la manière dont le budget est présenté et les conditions d'évaluation reliées aux dépenses budgétaires de l'année précédente.

Établir un rôle parlementaire pour un comité de défense est une autre composante essentielle contribuant à une surveillance parlementaire efficace. Le renforcement des capacités dans ce domaine pourrait s'intéresser à l'augmentation de la capacité du comité à effectuer les recherches nécessaires qui lui permettront de jouer un rôle important dans la rédaction et l'amendement de la législation. Encourager chaque Membre du Parlement à traduire ses préoccupations personnelles en matière de sécurité et celles de ses électeurs, en législation, en motions ou en pétitions est un véhicule important pour rehausser le profil des questions de défense et de sécurité auprès de l'opinion publique.

Concernant la politique de défense et de sécurité, bien qu'il soit raisonnable de s'attendre que l'Exécutif prenne l'initiative dans ce domaine, les membres du corps législatif doivent être encouragés, au nom des citoyens qu'ils représentent, à examiner méticuleusement, à comprendre et à commenter les directions politiques gouvernementales existantes ou futures. Améliorer les capacités dans ce domaine pourrait comprendre une approche « explicative » dans la formulation d'une politique de défense et de sécurité. Ceci pourrait comporter tous les aspects d'une politique de défense et de sécurité, à commencer par l'analyse de la menace et l'environnement stratégique, mais également la taille et la structure de la force, les conditions de ressources, la capacités de planification et les calendriers de révisions futures de la politique de défense et de sécurité.

---

<sup>68</sup> Ibid. p.89

D'un point de vue administratif, un comité législatif doit aussi être encouragé à agir en tant que garde fou des dépenses publiques. Une fois encore, ceci touche tous les aspects de l'administration, du versement des soldes à l'entretien des équipements militaires et des infrastructures. Les enquêtes parlementaires et les études spéciales sur des questions préoccupantes sont des moteurs importants dans la recherche d'informations sur les problèmes et l'élaboration de recommandations, sur les actions à prendre, à l'attention de l'Exécutif. Pour qu'un comité soit capable de se décharger de ses responsabilités dans ce domaine, il a non seulement besoin de formation et d'un personnel qualifié mais également des procédures nécessaires qui lui permettent d'obtenir des documents et de faire appeler des témoins. En matière d'imputabilité démocratique, il existe bien d'autres exercices salutaires que d'obtenir la participation d'un ministre et ses hauts fonctionnaires à un comité parlementaire. De plus, en l'absence d'ombudsman, le comité pourrait également examiner les plaintes des militaires de rang des forces armées, de la police et des douaniers. Le renforcement des capacités dans ce domaine pourrait amener le comité à offrir de la formation, à assurer l'approvisionnement en équipement (tels que des ordinateurs), en documentation ainsi que les échanges.

Ce type de développement parlementaire visant à la surveillance du secteur de la sécurité pourrait tirer un grand profit du fait d'impliquer un nombre important d'intervenants issus du Parlement et du gouvernement du Canada ainsi que des ONG. Les participants parlementaires pourraient inclure les membres du comité permanent de la Défense nationale et des Anciens Combattants, des Affaires étrangères et du ministère de la Justice, ainsi que du comité de recherche et des responsables de la procédure. Comme nous l'avons mentionné plus haut, des députés, des parlementaires et du personnel à la retraite devraient également être pris en considération. Le personnel de plusieurs départements du gouvernement canadien, tels que le

MDN, Sécurité Canada, AEC, l'ACDI, SCRS, le ministère de la Justice, le Service correctionnel et l'Agence des services frontaliers du Canada pourraient apporter d'importantes contributions aux activités de programmes. Il serait également important de rejoindre les agences d'aide des pays donateurs tels que DFID et USAID, ainsi que des agences de l'ONU comme le PNUD, afin de comparer les notes et les méthodologies.

Le rôle des ONG est également très important en raison de la variété et de la qualité de l'expertise qu'elles peuvent apporter. En plus du Centre parlementaire, d'autres ONG canadiennes comme l'Association du Barreau canadien, l'Association canadienne de Police, Partenariat Afrique Canada, Droits et Démocratie, le Forum des Fédérations et la Croix-Rouge canadienne, pour n'en nommer que quelques unes, pourraient apporter des contributions significatives. De plus, des organisations parlementaires internationales telles que l'Association parlementaire du Commonwealth et l'Union interparlementaire pourraient fournir un excellent soutien, et constituer une source importante de conseil, compte tenu de leur vaste expérience dans le domaine du développement démocratique. Il en est de même pour des organisations comme le National Democratic Institute, aux États-Unis, ainsi que l'International Institute for Democracy and Electoral Assistance, en Suède. D'autres organisations telles que Amnesty International, Human Rights Watch, le comité international de la Croix-Rouge et la Fédération internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge pourraient apporter une aide pointue dans les domaines comme les droits de la personne, la loi humanitaire internationale et la protection civile.

Impliquer un grand nombre d'intervenants dans une approche multisectorielle de la réforme du secteur de la sécurité et du développement parlementaire permettrait d'opérationnaliser de manière significative l'approche pangouvernementale et

« coordonnée » du gouvernement du Canada. En travaillant avec des donateurs et des partenaires internationaux et nationaux, un programme de cette nature pourrait permettre au Canada de jouer un rôle plus conséquent en s'intégrant dans un effort international plus cohérent et stratégique d'édification des nations au lendemain des conflits. Mais plus important encore, un tel programme pourrait aussi avoir un impact positif conséquent sur les sociétés que nous aidons à reconstruire.

### **Où commencer**

Le choix du Canada d'un lieu pour lancer un programme d'activités de développement parlementaire, de manière générale, et d'activités destinées à la surveillance parlementaire du secteur de la sécurité en particulier, doit être fait avec beaucoup de soin et de considération. Les efforts de développement parlementaire, et particulièrement ceux impliquant les pays dans une situation d'après-conflit, se situent dans un contexte sociopolitique particulièrement complexe. Une analyse approfondie est nécessaire en matière de missions d'évaluation. Mais au-delà, il s'agit également de bien comprendre le contexte politique et d'effectuer une analyse permanente afin d'évaluer correctement les différents risques et opportunités. Il est aussi très important d'adopter une approche prudente qui mette l'accent sur l'établissement de relations et sur les leçons apprises. Deux juridictions, que l'on peut décrire toutes les deux comme étant en phase d'après-conflit, pourraient servir de base pour le développement d'un programme d'activités de développement parlementaire tel que nous l'avons mentionné précédemment. Il s'agit du Sierra Leone et de l'Autorité palestinienne.

### **Le Sierra Leone**

Bien que le Sierra Leone n'ait jamais été au centre des efforts canadiens d'aide au développement, et ne figure pas parmi les exemples de l'Énoncé de politique internationale, ce pays d'Afrique de l'Ouest est étroitement lié au Canada à travers le

Commonwealth, ainsi qu'à travers plusieurs programmes d'après-conflit existants, au sein desquels le Canada joue un rôle actif et important. Le lien avec le Commonwealth est important puisque, en tant qu'ancienne colonie britannique, le Sierra Leone partage une langue commune avec le Canada et que les institutions gouvernementales au niveau local et national portent encore l'empreinte de son passé colonial britannique. Un certain nombre d'ONG et d'institutions universitaires canadiennes ont également établi des liens entre les deux pays au fil des années. Si notre approche de la consolidation de la pays après un conflit, au moyen d'activités de développement parlementaire, souhaite mettre l'accent sur le « pragmatisme réaliste », alors le Sierra Leone, bien qu'il ne soit pas à l'abri de tout risque, fournit un point de départ modeste à partir duquel nous pourrions bâtir un ensemble de connaissances qui pourraient être ensuite utilisé dans d'autres situations émergentes de conflits.

Du point de vue de la sécurité, le conflit au Sierra Leone a officiellement pris fin en janvier 2002. Environ 45,000 combattants ont été désarmés et libérés, et des élections justes ont été tenues en mai 2002. Bien qu'il reste toujours des armes en circulation dans le pays qui ont échappé au ramassage, durant le processus de désarmement, et un niveau d'activité criminelle plus élevé que la normale, la situation de la sécurité au Sierra Leone s'est beaucoup améliorée depuis quelques années. En fait, Le Sierra Leone est probablement plus sûr que de nombreux autres pays qui sortent d'une situation de conflit. Pour les participants à un programme d'activités, savoir qu'ils ne sont pas exposés à un niveau de risque inacceptable et qu'ils peuvent voyager librement est très important. Dans des endroits comme en Afghanistan, en Irak et en Haïti, les conditions de sécurité rendent les activités de programmes de développement parlementaire extrêmement difficiles.

Il est intéressant de noter que les programmes d'aide, précédents et actuels, du gouvernement du Canada, menés au Sierra Leone, ont un lien étroit avec la question de la réforme du secteur de la sécurité. L'International Military Advisory Training Team (IMATT) a été constituée en 1999 par le gouvernement britannique dans le but de former les nouvelles forces armées du Sierra Leone. Dans ses commentaires sur l'IMATT, Ann Fitz-Gerald note que :«Il est essentiel de se souvenir que, dans de nombreux cas, l'attention initiale en matière de reconstruction et de réentraînement de l'armée doit être portée avec un «professionnalisme militaire», dans son sens le plus large. Reconstituer les forces armées d'un pays doit consister également à remettre en place un ministère de la Défense transparent et imputable qui assure un niveau acceptable de surveillance civile des activités militaires ».<sup>69</sup>

C'est précisément ce que les britanniques ont entrepris et il semblerait qu'il se soient engagés sur le long terme puisque leur planification prévoit la poursuite des activités de l'IMATT jusqu'en 2010.

Le Canada a fourni dix membres au personnel de l'IMATT en 2000, avec un mandat d'un an, dans le cadre de l'opération Sculpture; nous sommes aujourd'hui sur une base rotative de sept membres. Notre contribution actuelle, qui risque vraisemblablement d'être renouvelée pour un an, consiste en quatre officiers et quatre sous-officiers de la Force régulière et la Force de réserve. L'objectif ultime de la mission de l'IMATT est de mettre en place « une force armée autosuffisante, imputable démocratiquement et peu coûteuse, capable de remplir les missions et d'assurer la défense du Sierra Leone ».

Le Canada est également bien représenté au niveau du Tribunal spécial pour le Sierra Leone. Le Tribunal spécial a été mis en place conjointement par le gouvernement du Sierra Leone et les Nations Unies

pour juger ceux qui portent la plus grande responsabilité dans les sérieuses violations du droit humanitaire international et de la loi du Sierra Leone commises dans le pays depuis 1996. Le Canada se classe actuellement troisième, après le Royaume-Uni et les États-Unis, dans les pays fournissant du personnel pour le Tribunal spécial. Non seulement le Canada est bien représenté au niveau des hauts fonctionnaires, avec la présence du Brigadier-général des Forces Canadiennes, Pierre Boutet, qui sert comme l'un des trois juges d'instance, mais les canadiens occupent également des postes importants dans le bureau du Procureur et dans la section des enquêtes. Le Canada est aussi l'un des principaux contributeurs financiers du Tribunal spécial et est membre du Comité de gestion.

Le Tribunal spécial a trois ans pour mener des poursuites contre onze individus actuellement inculpés de violations du droit humanitaire international. À la suite des poursuites, les bâtiments, l'équipement, la bibliothèque juridique, un centre de détention sécuritaire et des établissements d'hébergement pouvant abriter 300 personnes seront remis au gouvernement du Sierra Leone. Grâce au soutien continu de la communauté internationale, l'héritage le plus important sera, peut-être, le rétablissement de la règle du droit et la mise en place d'activités importantes en matière de réforme du secteur de la sécurité. Des spécialistes du droit et un personnel administratif, ainsi que des agents de correction et un programme de stage pour les diplômés ont été mis en place.

Le Canada a également laissé son empreinte avec la présence d'officiers servant dans la police civile de la Mission des Nations Unies en Sierra Leone (MINUSIL), mise en place en octobre 1999 pour soutenir les accords de paix de Lomé et participer au programme de désarmement. Le gouvernement canadien a aussi fourni des officiers dans la

---

<sup>69</sup> Ann M. Fitz-Gerald, Security Sector Reform in Sierra Leone, Global Facilitation Network for Security Sector Reform, p. 12

Commonwealth Task Force, dirigée par le R-U, qui a entrepris d'entraîner et d'équiper la police du Sierra Leone. En fait, le Commonwealth Task Force a été reconnu pour avoir créé une force de police qui bénéficie actuellement d'un soutien populaire considérable.

Depuis la fin du conflit au Sierra Leone, en 2002, le pays a connu une série d'initiatives importantes de réforme du secteur de la sécurité, principalement avec l'appui du Royaume-Uni. Ces initiatives ont compris :

- Un programme de désarmement, démobilisation et réinsertion
- Une gouvernance plus étendue et des activités de réforme du secteur de la sécurité, telles que la nomination d'un Conseiller pour la sécurité nationale et l'établissement d'une Stratégie de sécurité nationale
- La réforme de la police grâce au CTF, la réforme de l'armée grâce à l'IMATT et la réforme judiciaire
- Des programmes sur les armes de petit calibre et les armes légères

L'objectif de ces efforts, tels qu'Ann Fitz-Gerald l'a noté, est d'« assurer que ces agents de sécurité fonctionnent selon les priorités nationales, les politiques et les principes démocratiques, des cadres législatifs solides, des capacités et des ressources adéquates et selon un degré acceptable de surveillance civile ».70

Bien que la contribution du Canada aux initiatives de réforme du secteur de la sécurité au Sierra Leone ait été importante, elle souffre pourtant du manque d'une stratégie à grande échelle, reliant les différentes composantes des programmes, et visant à développer

une réponse nationale plus cohérente et stratégique. En fait, du point de vue des initiatives de développement parlementaire destinées à la surveillance du secteur de la sécurité, aucun pays ne semble avoir réalisé, jusqu'à présent, de travaux significatifs au Sierra Leone. En raison de l'importance de l'allure et du séquençage, aussi bien du développement parlementaire que des programmes de réforme du secteur de la sécurité, on peut penser sérieusement que le Sierra Leone est prêt pour un programme de développement parlementaire plus important. Un tel programme serait un complément significatif aux efforts importants menés par le gouvernement du Royaume-Uni dans de nombreux domaines d'aide au développement. Cela nous permettrait également de tester et d'expérimenter de nouvelles approches qui pourrait soutenir une politique étrangère plus activiste et tournée vers la gouvernance.

### **L'Autorité palestinienne**

La vague de développements démocratiques de ces derniers mois au Moyen-Orient, depuis la mort de Yasser Arafat, a engendré un renouveau d'optimisme et de spéculations sur la perspective d'un élargissement des libertés politiques dans la région et de meilleures relations entre les israéliens et les palestiniens. Dans une région où les bonnes nouvelles sont plutôt rares, tout ce qui ressemble de près ou de loin à un progrès attise l'imagination et fait naître l'espoir. Les questions critiques de sécurité, démocratie et développement, au Moyen-Orient, passent par la résolution du conflit israélo-palestinien. Ceci nécessite évidemment la création d'un État palestinien viable, démocratique, souverain et contigu qui s'engage à co-exister de manière pacifique avec Israël. Cela implique également l'engagement des Palestiniens à empêcher les actes de violence et de terreur menés contre Israël au sein de ses frontières. À court terme, il semble clair que la résolution de la question palestinienne et la réforme démocratique doivent être menées de concert.

---

<sup>70</sup> Ibid. p.6

S'il y a bien une juridiction au Moyen-Orient qui présente les meilleures possibilités pour que la démocratie prenne racine de manière ordonnée et évolutionnaire, il s'agit de la bande de Gaza et de la Cisjordanie. La cause démocratique a fait un pas en avant avec l'élection de Mahmoud Abbas, en tant que président de l'Autorité palestinienne, le 9 janvier 2005. Sa victoire semble avoir déclenché une série d'événements qui pourraient marquer le début tant attendu du processus de réforme démocratique et institutionnelle au sein de l'Autorité palestinienne. Si ce processus réussit, cela permettrait d'améliorer les perspectives économiques de la majorité des Palestiniens, d'aborder les questions languissantes de la corruption et de la réforme du secteur de la sécurité, de changer de manière significative toute future tentative de paix entre Israéliens et Palestiniens, et d'augmenter grandement la sécurité, la stabilité et le développement de la région toute entière.

Sur le long terme, toutefois, la stabilité de l'ensemble de la région repose sur une transformation réussie des pays Arabes en faveur de la démocratie et la marginalisation des forces radicales perpétrant des actes de terrorisme. En conséquence, le soutien à la démocratie palestinienne, à sa sécurité et à son développement doit être vu comme un impératif stratégique. La manière dont l'Autorité palestinienne traite ces questions pourrait avoir une influence profonde sur le reste du Moyen-Orient.

Heureusement, la Palestine constitue un cas particulier dans le monde Arabe en raison de la pression constante de l'ensemble de la société, du président palestinien Mahmoud Abbas jusqu'au peuple, pour une réforme importante. Cette pression est également encouragée et soutenue par des intervenants extérieurs, comme en témoigne la récente Rencontre de Londres à l'appui de l'Autorité palestinienne. Présidée par le Premier ministre britannique Tony Blair, la rencontre a fourni au

président Abbas l'opportunité de présenter à la communauté internationale ses plans pour mettre en place les institutions nécessaires à l'édification du futur État palestinien. Y ont participé également les membres du quartet constitué par la Banque Mondiale, le FMI, la Ligue Arabe et vingt délégations nationales dont faisait partie le Canada.

Le principal objectif de la Rencontre de Londres était d'aider les dirigeants palestiniens à renforcer les institutions de l'Autorité palestinienne. Ce faisant, la communauté internationale s'est également mise d'accord pour soutenir les efforts palestiniens de préparation au retrait israélien anticipé de Gaza et de portions de la Cisjordanie. La nécessité d'institutions de gouvernance fortes était un point particulièrement important, ainsi que la création d'un appareil de sécurité efficace, et un développement économique retrouvé, pour permettre à l'Autorité palestinienne de bâtir sur les opportunités créées par ces retraits et d'en partager les dividendes avec la population palestinienne.

Le ministre des Affaires étrangères, Pierre Pettigrew, était présent à la rencontre de Londres et a délivré un important discours soulignant le soutien du Canada :

«Le Canada s'est fixé un objectif clair : un retour aux engagements contenus dans la Feuille de route en vue d'un règlement permanent du conflit et de la concrétisation de la vision qu'elle renferme, à savoir la création de deux États. Nous voulons collaborer étroitement avec les parties — et la communauté internationale — à la réalisation de cet objectif. Nous voulons apporter notre soutien aux plans et priorités dégagés par l'Autorité palestinienne dans les domaines de la sécurité, de la gouvernance et de l'économie ».<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> L'Honorable Pierre Pettigrew, ministre des Affaires étrangères, Canada, Discours à l'occasion de la Rencontre de Londres à l'appui de l'Autorité palestinienne, le 1<sup>er</sup> mars 2005

Le ministre Pettigrew a engagé le Canada à travailler avec l'Autorité palestinienne, la Banque Mondiale, le Comité de liaison ad hoc et le Groupe de travail sur la réforme palestinienne, et a annoncé que le gouvernement du Canada était en train de concevoir un plan axé sur trois domaines prioritaires tels qu'identifiés dans les documents de préparation de la rencontre. Concernant la gouvernance, l'aide sera fournie par le biais du renforcement des capacités du secteur public dans les domaines identifiés par l'Autorité palestinienne, tels que la réforme judiciaire et municipale. Dans le domaine du développement économique, l'aide sera acheminée par le secteur privé. En matière de sécurité, la contribution visera à réformer la police civile et à apporter une expertise de gestion des frontières pour faciliter les échanges entre la Cisjordanie et Gaza. Le soutien aux élections législatives palestiniennes a également été promis. En marge d'une conférence d'annonce des contributions, qui aura lieu plus tard cette année, une mission composée d'experts doit être envoyée afin « de déterminer les éléments d'une réponse appropriée et rapide ».<sup>72</sup>

Le gouvernement canadien a fourni, au fil des années, différents types d'aide aux palestiniens. Le Canada, par exemple, préside un Groupe de travail multilatéral sur les réfugiés qui tente d'améliorer les conditions de vie et de trouver une solution à grande échelle pour les plus de 3,9 millions de réfugiés palestiniens recensés au Moyen-Orient. Au cours des dernières années, l'ACDI a dépensé en moyenne 13 millions de dollars par année pour le développement durable et l'aide technique visant à renforcer la société civile et l'aide humanitaire. L'ACDI travaille avec de nombreux partenaires, comprenant des organisations multilatérales, des agences internationales, des organisations privées et des ONG canadiennes. Quelques unes des initiatives canadiennes en Palestine ont été relativement

innovatrices du point de vue de l'encouragement de l'appropriation au niveau local et de l'établissement de nouveaux partenariats stratégiques.

Une telle initiative implique également le renforcement du gouvernement municipal. Depuis 1998, la Fédération canadienne des municipalités (FCM) a travaillé à réduire la pauvreté et a contribué à la paix et à la sécurité au Moyen-Orient en renforçant les capacités du gouvernement local. Avec un programme majeur dans la bande de Gaza et en Cisjordanie comme point d'ancrage, la FCM est actuellement en train de développer un cadre de programmes pour l'ensemble de la région qui inclut l'Égypte, la Jordanie, l'Iraq et le Liban. Le travail de la FCM au Moyen-Orient soutient les programmes de l'ACDI qui font la promotion des besoins humains de base, de la santé, de l'éducation, de la consolidation de la paix, des droits de la personne, de la bonne gouvernance et de la démocratie dans la région. L'égalité entre les sexes et la protection de l'environnement sont des thèmes qui se recoupent et qui sont intégrés dans toutes les activités de l'ACDI et de la FCM.

Dans la bande de Gaza et la Cisjordanie, le projet de gestion municipale en Palestine, financé par l'ACDI, en est maintenant à sa deuxième phase de mise en œuvre. Son objectif est de « soutenir les initiatives de développement et de paix qui permettent d'améliorer la qualité de vie des citoyens et de réaliser le développement durable dans les municipalités palestiniennes ». À travers ce projet, la FCM soutient les municipalités de Rafah et de Khan Younis dans l'identification et la mise en place d'initiatives de développement économique local et de réduction de la pauvreté, et dans l'augmentation la participation du public, et particulièrement des femmes, dans les affaires municipales. La première partie a consisté à mettre en place un plan stratégique pour le développement à long terme basé sur des

---

<sup>72</sup> Ibid.

commentaires d'un certain nombre de groupes locaux tels que les réfugiés, les étudiants, les enseignants, les femmes et les jeunes. Entre autres, le projet a aidé à créer un nouveau centre communautaire de ressources administré par un personnel féminin et à renforcer la capacité de gestion municipale. Ce type d'activité « ascendante » est très important pour faire une différence au niveau local sur les questions d'égalité entre les sexes et de gouvernance. En fait, ce type d'initiatives est aussi très utile dans la création d'« électorats pour la démocratie » lorsqu'elles sont combinées avec des activités de nature plus politique.

Bâti sur des initiatives telles que celles développées par l'approche « ascendante » de la FCM, et à la suite de la Rencontre de Londres, le Canada pourrait jouer un rôle critique dans la soutien au développement parlementaire du Conseil législatif palestinien (CLP). Comme nous l'avons mentionné, les étapes définies du soutien international se situent à trois niveaux, tels qu'identifiés par l'Autorité palestinienne : la gouvernance, la sécurité et le développement économique. Un programme de soutien pour le conseil et de renforcement des capacités du CLP, en le déchargeant de ses fonctions de surveillance, de représentation et de législation, donne au Canada des moyens efficaces pour soutenir ces trois domaines identifiés à travers une approche intégrée.

L'Autorité palestinienne a identifié plusieurs domaines d'ordre politique particulièrement pertinents pour un programme de soutien au développement parlementaire. Dans le domaine de la surveillance civile du secteur de la sécurité, une réforme politique efficace nécessite la création et la mise en place, le plus tôt possible, de mécanismes efficaces pour la surveillance civile du secteur de la sécurité. Les habitants de la bande de Gaza et de Cisjordanie doivent avoir confiance dans la

compétence et le professionnalisme de leurs structures de sécurité et dans le fait que les législateurs traitent les questions de sécurité en tant que responsabilités principales, en s'assurant de la transparence et de la clarté des relations entre le secteur civil et celui de la sécurité.

Il est évident que la sécurité est une question d'importance capitale pour le Président Abbas. Il y a deux ans, il a livré un discours passionné au CLP qui, entre autres, a traité de ses pensées sur la sécurité. Le Président Abbas a soutenu que :

«Le gouvernement va concentrer ses efforts sur la question de la sécurité. Le gouvernement s'efforce de développer les services de sécurité selon les termes de la loi. Il accordera une attention spéciale aux qualifications professionnelles des dirigeants et des membres de tels services de sécurité. Il ne tolérera aucun manquement à la discipline ni aucunes violations de la loi...La possession non autorisée d'armes, avec la menace indirecte sur la sécurité de la population que cela représente, est une préoccupation majeure qui sera abordée sans relâche. Il n'existera pas d'autorité de décision en dehors de l'Autorité palestinienne. Sur cette terre, et pour ce peuple, il n'y a qu'une seule loi, et une seule décision démocratique et nationale qui s'applique à chacun de nous».<sup>73</sup>

L'Autorité palestinienne reconnaît un besoin important en matière de sécurité et, lors de la Rencontre de Londres, a demandé l'aide de la communauté internationale pour établir un cadre légal permettant de « créer des structures de sécurité nationale renforcées comprenant des mécanismes explicites de rapport à l'autorité civile, tels que mentionnés dans la Loi sur la sécurité nationale ».<sup>74</sup>

<sup>73</sup> Discours du Premier ministre Mahmoud Abbas devant le CLP, le 29 avril 2003

<sup>74</sup> Conclusions de la Rencontre de Londres à l'appui de l'Autorité palestinienne, le 1<sup>er</sup> mars 2005

Dans ce cas, l'autorité civile sera le Conseil de la sécurité nationale, le corps exécutif responsable pour établir des politiques et superviser la mise en place des décisions en accord avec les objectifs nationaux et les plans de la Palestine. Bien que des pouvoirs importants soient attribués à ce Conseil, les autorités parallèles doivent être reconnues auprès du Parlement au niveau des activités de surveillance des structures de sécurité.

Tel que nous l'avons discuté précédemment, le Centre parlementaire est la principale ONG canadienne qui a la capacité de jouer un rôle dans le développement parlementaire. Dans le contexte palestinien, le Centre pourrait fournir des conseils et soutenir les autorités palestiniennes dans le développement de la Loi sur la sécurité nationale. Il pourrait aussi définir un rôle clair pour le corps législatif et codifier les responsabilités législatives spécifiques dans le domaine de la sécurité. Une fois que les lois et les processus sont établis, le soutien à long terme au renforcement des capacités des comités de sécurité et de défense à mener à bien leurs consultations publiques et leurs rôles de surveillance assurerait que les structures de sécurité et de défense contribuent bel et bien aux objectifs nationaux. Ceci implique que le Centre jouerait un rôle clé dans le contrôle et la surveillance des attributions budgétaires et les dépenses du gouvernement en matière de défense et de sécurité. Le soutien au renforcement des capacités dans la surveillance du budget du secteur de la sécurité pourrait aussi être assuré par le comité de finances du CLP, en parallèle avec la requête de soutien de l'Autorité palestinienne, en assurant l'imputabilité financière des structures du service de sécurité, « particulièrement concernant la masse salariale et l'acquisition de matériel militaire ».

En collaboration avec l'Autorité palestinienne, un comité de surveillance de la sécurité, mené par les

États-Unis, sera constitué et agira en tant que groupe de coordination des pays et des organisations qui fournissent un soutien pratique important aux palestiniens. Le Centre parlementaire pourrait travailler étroitement avec ce comité sur la sécurité, ainsi qu'avec le CLP, pour aider à établir des relations solides et de s'assurer que le CLP joue un rôle constructif, le plus tôt possible et de manière conjointe, dans la création de mécanismes et de pratiques de surveillance civile du secteur de la sécurité. Le Canada s'est déjà engagé à apporter son soutien dans le renforcement des services de sécurité de l'Autorité palestinienne. Les activités de soutien au corps législatif pourraient ainsi relier et venir compléter les efforts canadiens déjà existants.

Dans le passage du conflit à la paix, il est nécessaire de mobiliser la société civile palestinienne dans un processus « prenant ses assises à la base » pour assurer une contribution significative. L'Autorité palestinienne a indiqué qu'une condition nécessaire sera d'« impliquer l'ensemble de la société civile dans la création d'un plan d'action de la réforme et dans le contrôle de la mise en place de ce plan d'action à travers le Comité de réforme nationale ». <sup>75</sup> Le renforcement de la capacité de CLP à assurer la participation, la transparence et l'imputabilité aidera à créer le soutien et le consensus national pour mener à bien cette réforme et aidera à éviter le retour au conflit en impliquant tous les membres de la société palestinienne. Le Centre parlementaire pourrait développer des activités et créer un dialogue afin de s'assurer que des relations constructives de mobilisation et de consultation soient établies entre le PLC et la société civile.

Les Palestiniens ont également identifié le besoin de soutien pour « mener une action plus poussée afin de combattre la corruption, en incluant une amélioration de la transparence, en réponse aux engagements pris par l'Autorité palestinienne dans la signature de la Charte de l'ONU sur la corruption ». <sup>76</sup> Ils ont précisé

---

<sup>75</sup> Ibid.

<sup>76</sup> Ibid.

qu'un soutien, sous forme de conseil sur un cadre légal et sur de systèmes de lutte contre la corruption, est nécessaire. Dans la détermination d'un nouveau rôle pour le corps législatif, durant la période de transition, le CLP et ses comités devraient être conseillés sur le rôle que le corps législatif peut jouer en tant que partie d'un système général de lutte contre la corruption. Ceci pourrait être suivi par un soutien aux capacités de fonctions de surveillance parlementaire en relation à la lutte contre la corruption.

Après des années de conflit et d'isolement, 60 pourcent de la population de la bande de Gaza et de la Cisjordanie vit avec moins de 2\$ US par jour et le nombre ne cesse de grandir. Les relations entre la pauvreté et le conflit sont clairement démontrées. Avec le développement actuel des plans de dépenses budgétaires de l'Exécutif, à court terme et à long terme, il est capital que de tels plans soient reliés aux objectifs de réduction de la pauvreté. L'Autorité palestinienne a indiqué qu'elle a besoin de soutien pour s'assurer que cela se produise. De manière plus spécifique, l'Autorité palestinienne a mentionné qu'elle requiert de l'aide pour « développer et mettre en place le Plan de développement à moyen terme (PDMT) et d'assurer que ses priorités soient liées à des objectifs budgétaires et à la réduction de la pauvreté ». <sup>77</sup> Le développement et la mise en place d'un tel plan pourrait bénéficier du soutien au renforcement des capacités des membres du corps législatifs et des comités sur la surveillance budgétaire et la consultation publique.

Pour finir, la reconstruction et le renforcement des objectifs économiques nécessitent que l'Autorité palestinienne « prennent des amendements législatifs plus élaborés pour mettre en place l'infrastructure légale nécessaire à une économie de marché plus forte » et « pour négocier les arrangements juridiques et de sécurité nécessaires à la création d'un

environnement plus favorable aux investissements ». <sup>78</sup> Le CLP pourrait certainement jouer un rôle dans le domaine des amendements législatifs afin de mettre en place l'infrastructure légale. Un programme d'assistance pourrait puiser sur l'expérience des autres parlements de la région, et internationalement, afin de soutenir la capacité du PLC dans la mise en place et la supervision des fondations de la croissance économique.

La Rencontre de Londres à l'appui à l'Autorité palestinienne offre l'opportunité au Canada de jouer un rôle important, à un moment important, dans le développement de la démocratie palestinienne. Le Canada jouit d'une bonne réputation, autant du côté palestinien qu'israélien, ne porte pas les mêmes responsabilités politiques que certain pays européens, et n'est pas non plus confronté aux mêmes problèmes que les américains. Il est important que nous nous engagions plus activement dans l'une des grandes questions de notre temps. Et si nous sommes préparés à allouer les ressources nécessaires, à être créatif et innovateur dans des domaines tels que le développement parlementaire, nous pourrions nous retrouver à jouer un rôle plus conséquent que nous ne l'avons jamais imaginé dans le développement de la démocratie palestinienne. Le temps n'a jamais été aussi propice pour créer un état d'esprit démocratique et renforcer les attitudes et les aspirations démocratiques de soutien à la paix et au développement dans les territoires palestiniens en particulier, et au Moyen-Orient en général.

## **CONCLUSION**

Il suffit d'un simple moment de réflexion pour réaliser que le défi de la bonne gouvernance dans les sociétés au lendemain de conflits est extrêmement compliqué et défie toute solution simple. Ce document de travail exploratoire a tenté de détailler le problème de la gouvernance dans les contextes

---

<sup>77</sup> Ibid.

<sup>78</sup> Ibid.

d'après-conflits afin d'y voir plus clair dans les nombreux enjeux impliqués et d'être plus à même de proposer des solutions. La question de savoir comment et quand intervenir afin de sauver les États défaillants et les États en déroute, ainsi que la question de la professionnalisation de l'armée et des relations civilo-militaires, le monopole de l'État sur l'usage de la force, la question de la sécurité humaine et, plus difficile encore, celle de la responsabilité de protéger, font toutes parties d'un discours plus large visant à prévenir et à résoudre les conflits, à sauver des vies et à maintenir la dignité humaine. Nous ne devrions jamais perdre de vue à quel point ces questions sont importantes pour les personnes qui sont affectées par celles-ci.

Un diplomate britannique, plaisant à moitié, a comparé la politique étrangère canadienne à la Saskatchewan – « autant de ciel bleu et de silos que l'œil est capable de voir ». La thèse centrale du lien entre sécurité et développement se base sur la proposition que la sécurité physique de base, la sécurité humaine, reste une condition préalable absolue. En effet, le développement nous aide à comprendre pourquoi il est si important d'abandonner les rivalités entre les départements – le silo mental – afin de s'assurer que les professionnels du développement, les diplomates et l'armée travaillent ensemble autour d'une cause commune. La création de nouveaux outils, tel qu'un Ministère pour le Développement démocratique, visant à encourager la co-opération et la co-ordination pourrait aider à faire avancer le plan d'action. Des interventions ciblées et efficaces commencent avec une compréhension collective du problème. Elles évitent le recours à des solutions ad hoc et maintiennent le niveau de mobilisation nécessaire à un changement à grande échelle et stratégique. Tel qu'expliqué tout au long de l'Énoncé de politique internationale, une approche pangouvernementale constitue une partie intégrante de l'engagement du Canada envers les États qui ont échoué et États

défaillants, et contient la promesse d'un impact accru du Canada dans les affaires internationales.

En développant des programmes, l'appareil bureaucratique et les relations nécessaires pour aborder les défis des sociétés au lendemain des conflits, il est particulièrement important de se baser sur nos expériences et de travailler étroitement avec les autres gouvernements et les ONG. Évidemment, les canadiens ne sont pas les seuls à être confrontés à ces questions. Nos alliés et nos partenaires luttent avec les mêmes problèmes et font face aux mêmes sortes de décisions difficiles. Pour créer une masse critique de changements nécessaires, des mécanismes doivent être mis en place pour comprendre la « culture d'entreprise » et agir en fonction des leçons apprises; les nôtres et celles des autres. C'est là précisément où des institutions telles que le Centre parlementaire peuvent apporter une contribution importante.

Le Centre parlementaire pourrait être un intermédiaire important entre les différents intervenants engagés dans le développement parlementaire, en fournissant à tous ceux qui sont impliqués une meilleure compréhension de leurs rôles et de leurs responsabilités respectives. C'est une agence de co-ordination naturelle pour l'échange et l'éducation parlementaire, car elle amène des parlementaires provenant de différentes juridictions à partager leurs expériences et leurs connaissances. Avec les efforts et les ressources adéquates, le Centre pourrait s'avérer être un lieu d'information sur la gouvernance et une institution vers laquelle on peut se tourner pour obtenir des conseils et une analyse sur le développement et la réalisation de programmes. Il est largement préférable de baser nos choix stratégiques sur les conseils de ceux qui ont l'expérience du terrain. En contrepartie, il incomberait au Centre la responsabilité de démontrer que les fonds publics investis sur leurs recommandations soient effectivement bien dépensés.

La limitation des ressources suggère que le Canada concentre son attention là où il y a un réel besoin et là où nous pouvons faire une différence. Cela signifie

toutefois qu'il faille résister à la tentation de travailler sur des « dossiers faciles », où les progrès sont attendus et prévisibles, et de ne pas laisser les défis plus difficiles aux pays plus aventureux. L'aide au développement, particulièrement dans les pays émergeant de conflit, est par nature une initiative risquée. Il s'agit de tenter l'expérience, de développer de nouvelles idées, et d'accepter une certaine part de risque. Dans la mesure où les responsables politiques essaient de minimiser le risque, pour se protéger ainsi que leurs ministères, ils diminuent également les effets d'une expérimentation utile qui pourrait fournir des approches valables pour le futur. Bien que le succès ne puisse jamais être garanti, le pragmatisme nous dicte de devenir partenaire avec des pays qui ont un intérêt dans l'amélioration des conditions de vie de leurs compatriotes. Plus que jamais, cela suggère de lier notre aide au développement aux objectifs de développement.

Depuis la fin de la Guerre Froide, nous avons progressivement pris conscience du fait que la démocratie et la bonne gouvernance jouent un rôle fondamental dans la réussite des efforts de développement. Ce rapport soutient que le développement parlementaire doit être un élément central de toute stratégie pour la bonne gouvernance dans les sociétés d'après-conflit. Malheureusement, comme nous l'avons mentionné, les gouvernements donateurs ont consacré beaucoup de temps et fait des efforts considérables pour soutenir la cause d'élections libres et justes mais ont ensuite rapidement échoué à soutenir les nouvelles institutions issues de ces processus électoraux, comme si les élections étaient une fin en soi. Le développement démocratique consiste plus qu'en la simple tenue d'élections. En fait, le renforcement des capacités parlementaires cherche à relier les citoyens à leurs gouvernements et les gouvernements à leurs citoyens. Il peut réduire l'aliénation et le cynisme, produire une « culture de la démocratie », et renforcer l'assentiment de la population. Comme l'a écrit C. Wright Mills, le développement démocratique peut

également faciliter le processus permettant la transformation des « problèmes personnels » en « problèmes publics », premier pas vers un processus politique public authentique qui implique le débat et la possible résolution des vrais problèmes.

Les corps législatifs ont également le pouvoir d'apaiser les tensions, dans un contexte d'après-conflit, en offrant un forum pacifique pour l'expression des différences ethniques, religieuses et tribales, et en menant des actions concrètes dans les domaines tels que la réduction de la pauvreté et ainsi aborder les causes profondes du conflit. Ultiment, cependant, lorsque le débat public prend fin et que la violence commence, c'est l'État qui doit continuer à détenir le monopole de l'usage de la force et ce monopole doit être légitimé par des processus démocratiques. Bien sûr, l'absence de légitimité démocratique change entièrement l'équation politique. Néanmoins, si l'on comprend et accepte le rôle critique que jouent les forces armées professionnelles, la police et les autres agences de sécurité en relation à la stabilité et au développement, la surveillance législative du secteur de la sécurité prend alors une nouvelle et importante prééminence.

Autant que les États émergeant de conflits doivent répondre à la voie du peuple, les États qui souhaitent dépenser leurs deniers publics dans la prévention de conflit et l'aide au développement doivent en faire autant. Il peut sembler banal de dire que si les gouvernements veulent maintenir le soutien public aux objectifs de reconstruction et de développement, ils doivent mobiliser et informer leurs citoyens; ceci étant, évidemment, beaucoup plus facile à dire qu'à réaliser. Les raisons qui le justifient étant au-delà de l'objet de cette discussion, nous nous résumerons à dire que les politiciens et les journalistes portent la responsabilité d'ouvrir un débat de société adéquat sur les questions de politique étrangère et de développement. Le fait que notre propre démocratie est loin d'être parfaite devrait, comme ce rapport essaie de le démontrer, nous amener à tempérer notre

enthousiasme avec un certain degré de modestie. Nous avons également beaucoup à apprendre.

Néanmoins, si les gens acceptent que les programmes d'aide au développement soient menés pour répondre à de « réels besoins », et que ces efforts fassent effectivement une différence, il y a alors de fortes chances pour que le public les soutienne. Les citoyens des pays développés ne sont réticents à donner que lorsqu'ils croient que les dépenses d'aide n'ont pas réellement d'impact ou n'ont pas été correctement ciblées. Ils deviennent cyniques lorsqu'ils entendent que l'argent de l'aide à été siphonnée dans des comptes en banque suisses par les élites corrompues, ou lorsque les marchandises destinées à l'aide humanitaire finissent dans les marchés noirs ou sont simplement échangées contre des avantages par ceux qui sont en position d'autorité.

Dès lors, il n'est pas surprenant que le public cherche à s'assurer de l'imputabilité du gouvernement dans l'utilisation des recettes de l'impôt dans l'aide et le développement. Si les décideurs politiques et les membres de l'ensemble de la communauté des ONG ne peuvent pas convaincre les citoyens que les programmes d'aide sont bien gérés, bien en place, et produisent de bons résultats, alors les appels à plus dépenses pour l'aide tomberont dans les oreilles de sourds. Et le public, dans sa sagesse innée, aura raison de ne pas écouter.

Des signes encourageants, toutefois, peuvent être tirés du fait que malgré le cynisme qui existe à l'heure

actuelle, le public n'a perdu ni de son altruisme ni de sa générosité pour venir en aide à ceux qui sont dans le besoin. Le désastre du tsunami, en Asie du Sud, nous a montré une nouvelle fois que les gens sont prêts à aider, voire même à faire des sacrifices en temps de crise ou de grands besoins. Des dons individuels généreux ont émanés de nombreux pays. Dans certains cas, la générosité du public a même devancé celle des gouvernements. Ceci démontre très bien que lorsque les gens comprennent clairement la nécessité d'aider, ils sont extrêmement désireux de contribuer, à la fois en tant qu'individus et collectivement à travers leurs gouvernements.

Il continuera à y avoir de nombreuses discussions sur la meilleure manière de venir en aide aux pays défaillants et ceux qui émergent de conflit. Mais la seule chose dont nous devons nous souvenir est que les États sont comme les gens, ils sont tous uniques avec leur propre personnalité, leur propre histoire et leurs propres expériences. Bien qu'aucun accord international, ou prescription constitutionnelle, ne puisse être considéré comme une solution à ces questions, la base d'une paix durable, de la sécurité humaine et du développement humain repose entièrement sur la démocratie. Nous savons quels en sont les principes fondamentaux : la règle du droit, des élections libres, le droit de propriété et la liberté d'expression, de réunion et de religion. Il semble alors assez évident que, en tant que partie intégrante du processus démocratique, les corps législatifs ont un rôle important à jouer, à la fois dans le domaine de la sécurité et celui du développement. Le seul défi qui reste à relever est de les y engager.

---

---

# **ANNEXE 1**

## **Énoncé de politique de l'OCDE**

### **Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance : principes et bonnes pratiques**

---

---

La sécurité est fondamentale pour préserver les moyens d'existence des populations, faire reculer la pauvreté et assurer la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement. Elle implique la sécurité des personnes et de l'État, l'accès aux services sociaux et des processus politiques. Elle constitue une mission essentielle des pouvoirs publics, une clé du développement économique et social et une condition incontournable de la protection des droits humains.

La sécurité est importante pour les pauvres et les autres catégories vulnérables de la population, en particulier les femmes et les enfants, lesquels seront les premières victimes de la criminalité et de l'insécurité, avec le climat de peur qui en résulte, en cas de défaillance de la police, de la justice et du système pénal ou de corruption de l'armée. Il leur sera en conséquence encore moins facile d'accéder aux services publics, d'investir dans leur propre avenir et d'échapper à la pauvreté.

La sécurité est essentielle pour l'amélioration de la gouvernance. Des structures et des dispositifs de sécurité inadéquats peuvent entraîner des déficiences au niveau de la gestion des affaires publiques, être source d'instabilité ou contribuer à l'émergence de conflits violents, autant de facteurs qui nuiront à un recul de la pauvreté. Comme l'a souligné le Secrétaire général des Nations Unies dans son rapport de septembre 2003 sur l'application de la Déclaration du Millénaire, « il nous faut faire encore

plus pour éviter que la violence n'éclate bien avant que les structures politiques et économiques n'aient été affaiblies par des tensions et des conflits internes au point de s'effondrer ».

Les gouvernements des pays de l'OCDE et les acteurs qui y oeuvrent dans la sphère du développement s'appliquent à aider les pays partenaires à mettre en place des structures et mécanismes propres à leur permettre de gérer le changement et de régler les différends par des moyens démocratiques et pacifiques. Le soutien à la réforme des systèmes de sécurité s'inscrit dans le cadre de cette action. L'objectif en est de rehausser la capacité des pays partenaires de répondre à tout l'éventail des besoins de la société nationale en matière de sécurité d'une manière qui soit compatible avec les normes démocratiques et les principes de bonne gestion des affaires publiques et de la règle du droit. Compte tenu des restrictions concernant les éléments qui peuvent être financés par l'aide publique au développement (APD), les gouvernements des pays de l'OCDE désireux d'intervenir sur ce plan pourraient devoir faire appel à des ressources provenant de sources autres que l'APD pour soutenir les activités menées dans ce domaine.

La réforme des systèmes de sécurité est une composante essentielle de l'action à engager à l'appui de la « sécurité humaine » au sens large, notion inventée par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) dont une définition est

fournie dans le rapport de la Commission sur la sécurité humaine, *La sécurité humaine – maintenant*. Les objectifs poursuivis en matière de sécurité humaine renvoient à des questions en rapport avec les moyens d'existence et l'organisation sociale des pauvres, par exemple, qui débordent le champ de celles qui sont évoquées ici. Le soutien à la réforme des systèmes de sécurité lui-même déborde largement le cadre étroit des activités plus traditionnelles d'aide centrées sur la défense, le renseignement et la police. Le système de sécurité englobe l'armée, la police et la gendarmerie, les services de renseignement et autres organes similaires, les institutions judiciaires et pénitentiaires ainsi que les instances civiles élues et dûment désignées auxquelles il revient d'en assurer le contrôle et la supervision (Parlement, Exécutif, ministère de la Défense, notamment).

À travers la présente déclaration et le document qui l'accompagne, les donateurs membres du CAD souhaitent inciter leurs propres gouvernements/organismes, les pays en développement et les organisations internationales à renforcer les travaux sur la réforme des systèmes de sécurité. Cela nécessite une planification stratégique afin qu'il en résulte une amélioration des politiques, des pratiques et du partenariat entre tous les acteurs. Le CAD réaffirme ici sa volonté de creuser le lien entre sécurité et développement mis en évidence dans les Lignes directrices et la Déclaration qui les accompagne sur le thème *Prévenir les conflits violents*.

**Soucieux de rallier l'adhésion des pays partenaires et d'autres acteurs aux activités à l'appui de la réforme des systèmes de sécurité, les donateurs membres du CAD s'engagent à respecter les principes de base suivants :**

- Veiller à ce que la réforme de systèmes de sécurité soit centrée sur l'être humain, suscite l'appropriation locale et se fonde sur des normes démocratiques et le respect des droits de l'homme

et de la règle de droit, l'objectif étant de mettre un terme à la terreur.

- Considérer la réforme des systèmes de sécurité comme un cadre propre à structurer la réflexion sur les moyens qui s'offrent de régler les divers problèmes de sécurité auxquels sont confrontés les États et leur population grâce à une intégration plus étroite des politiques de développement et de sécurité ainsi qu'à un renforcement de la participation des civils et de leur pouvoir de contrôle.
- Inscire les activités à l'appui de la réforme des systèmes de sécurité dans des stratégies plurisectorielles, s'appuyant sur une évaluation approfondie des besoins de la population et de l'État en matière de sécurité.
- Se conformer, pour la mise au point des réformes à opérer dans les systèmes de sécurité, aux principes de base auxquels doit obéir toute action de réforme du secteur public, notamment la transparence et l'obligation de rendre des comptes.
- Appuyer la mise en œuvre de la réforme des systèmes de sécurité sur des processus et politiques clairement définis, visant à mettre en place les capacités institutionnelles et humaines voulues pour que la politique de sécurité donne des résultats efficaces.

**Parallèlement, le CAD convient des dix recommandations suivantes afin qu'une action soit engagée pour :**

**Faire de la paix et de la sécurité des fondements du développement et du recul de la pauvreté**

Montrer clairement en quoi la paix, la sécurité et le développement se renforcent mutuellement est essentiel pour mobiliser la volonté et les ressources nécessaires à l'établissement de systèmes de sécurité durables, propres à apporter une contribution à la

réalisation des objectifs de développement. Susciter une convergence de vues, à l'échelon international, sur les concepts, problèmes et approches en rapport avec la réforme des systèmes de sécurité favorisera l'émergence de cadres d'action et de programmes d'aide efficaces et d'une démarche plus intégrée, ou moins contradictoire, à l'égard de la réforme des systèmes de sécurité. En conséquence, les donateurs membres du CAD s'appliqueront à :

**1. Œuvrer ensemble, dans les pays partenaires, à faire clairement ressortir les motivations, principes et objectifs des travaux sur la réforme des systèmes de sécurité.** Il faut susciter l'émergence, entre les intervenants extérieurs et les acteurs locaux, d'une vision commune et s'interroger sur la manière dont telle ou telle activité en rapport avec la réforme des systèmes de sécurité se raccorde au processus général de réforme du système de sécurité du pays considéré et aux besoins de son développement. À cet effet, il peut être utile de s'appuyer sur une évaluation des besoins du pays en matière de sécurité et du contexte dans lequel doivent s'inscrire les réformes – par exemple un examen du système national de sécurité – réalisée par les acteurs locaux compétents ou en collaboration avec eux.

#### **Favoriser l'adoption d'approches de la réforme des systèmes de sécurité associant l'ensemble de l'administration et l'examen des changements institutionnels nécessaires**

Afin d'assurer l'intégration des politiques de développement et de sécurité dans l'action publique grâce à l'adoption d'une démarche globale à l'appui de la réforme des systèmes de sécurité et de la gouvernance démocratique, les donateurs membres du CAD s'emploieront en collaboration avec les gouvernements et instances de leurs pays et avec la communauté internationale, à :

**2. Rehausser la cohérence des politiques par l'adoption d'une approche de la réforme des systèmes de sécurité associant l'ensemble de l'administration,** encourager le dialogue entre ministères, opérer des changements institutionnels et **faire de la sécurité un souci constant,** au niveau des orientations stratégiques et de la gouvernance, des gouvernements des pays donateurs et partenaires. En l'absence d'une telle approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration, les mesures prises dans un segment de cette dernière risquent d'aggraver les problèmes de sécurité au lieu de les atténuer. L'intégration des considérations de réforme des systèmes de sécurité dans le cadre d'une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration est particulièrement importante compte tenu de l'attention accrue portée à la lutte contre le terrorisme dans les programmes d'aide de certains pays de l'OCDE à l'appui de la sécurité. (Le CAD a consacré à la question du terrorisme et du développement une déclaration et un ouvrage de référence, qui sont parus en 2003 sous le titre *Inscrire la coopération pour le développement dans une optique de prévention du terrorisme : principaux points d'ancrage pour l'action.*) Le CAD a par ailleurs apporté récemment à la définition des dépenses pouvant être comptabilisées dans l'« aide publique au développement » des précisions qui tiennent compte de la nécessité de préserver l'intégrité et la crédibilité des statistiques du CAD. L'adoption d'approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration permettrait plus facilement d'associer des financements provenant de l'APD et des crédits venant d'autres composantes du budget pour apporter l'assistance voulue.

**3. Améliorer la coordination, l'harmonisation et la répartition du travail entre tous les acteurs, qu'ils oeuvrent dans le domaine du développement ou ailleurs, présents dans un**

**même pays partenaire.** Il est essentiel que les donateurs soutiennent réellement les mécanismes existant au niveau du pays, surtout compte tenu du fait que les restrictions imposées par la loi aux interventions des organismes d'aide dans le domaine de la réforme des systèmes de sécurité et les moyens opérationnels dont ils disposent à cet effet ne sont pas partout les mêmes. Une répartition des tâches devrait permettre à chaque intervenant d'exploiter ses avantages comparatifs sans nuire à l'effort commun.

**4. Cerner le rôle revenant aux gouvernements des pays de l'OCDE dans le règlement de problèmes en rapport avec la sécurité** tels que la corruption dans les transactions internationales, le blanchiment de capitaux, le crime organisé, le maintien de forces de sécurité privées apparentées à des milices grâce notamment au soutien des entreprises multinationales, la traite d'être humains, la prolifération des armes de destruction massive, la prévention du terrorisme, et le commerce illicite d'armes de petit calibre et d'armes légères.

#### **Faciliter l'appropriation et la conduite par les pays partenaires des efforts de réforme**

L'expérience montre qu'un processus de réforme ne peut être couronné de succès si ceux qui entreprennent ces réformes n'y adhèrent pas et ne le font pas leur. L'assistance doit être conçue pour apporter un soutien aux gouvernements et autres acteurs des pays partenaires aux différentes étapes du processus de réforme; elle ne consiste pas à déterminer la voie qu'ils doivent suivre et à les y faire avancer.

Un problème majeur auquel s'est heurtée la réforme des systèmes de sécurité dans certaines régions, notamment l'Afrique, a été l'absence de participation, et d'adhésion, des acteurs locaux aux programmes de réforme qui se mettaient en place. Le cas est

particulièrement fréquent dans les situations de « partenariat difficile ».

Les donateurs membres du CAD s'engagent, afin de faciliter l'appropriation et la conduite des réformes par les pays partenaires, à :

**5. Tenir compte du fait que les besoins et les priorités en matière de réforme des systèmes de sécurité ainsi que le contexte dans lequel le processus doit s'inscrire diffèrent grandement d'un pays à l'autre.** L'ampleur des changements à opérer, les objectifs à poursuivre, les façons de voir et les démarches adoptées sont extrêmement variables. Une approche au cas par cas est par conséquent importante. Il est donc essentiel que les donateurs fassent preuve de souplesse dans leurs cadres stratégiques et l'élaboration de leurs programmes après avoir pris la mesure de la capacité et de la volonté de réforme de chaque pays ainsi que de sa disposition à prendre en main le processus.

**6. Choisir des modalités d'aide qui concourent à renforcer l'appropriation locale du processus de réforme ainsi que les structures institutionnelles et les capacités humaines** indispensables à une gestion du système de sécurité compatible avec de saines pratiques de gouvernance démocratique et une gouvernance financière transparente. Aider à susciter une demande locale de changement, étayée par un projet d'avenir, en soutenant des activités de nature à :

- Renforcer le dialogue entre les forces de sécurité, les acteurs du système de sécurité dans son ensemble, les organisations de la société civile, notamment les groupes de femmes et les minorités ethniques, et le grand public, et réunir l'éventail voulu de compétences.
- Montrer comment intégrer les considérations relatives au système de sécurité dans la

planification de l'action publique, les processus de gestion et de détermination des dépenses et du budget du secteur public, et les efforts de lutte contre la corruption.

- Favoriser l'instauration d'un dialogue et de mécanismes propres à renforcer la confiance à l'échelon régional.

**7. S'appliquer en priorité, dans ce contexte, à encourager les gouvernements à élaborer des stratégies plurisectorielles gérables et à aider les parties prenantes à déterminer les solutions les mieux adaptées à leurs besoins.**

Cela impliquera notamment de trouver comment utiliser au mieux les ressources limitées disponibles et comment intégrer aux systèmes en place des dispositifs propres à inciter au changement, ce qui nécessitera souvent de recourir à des approches novatrices afin d'élargir le débat compte tenu de la diversité des besoins et des priorités en matière de réforme des systèmes de sécurité et des facteurs qui incitent à opérer une telle réforme.

**8. Soutenir les efforts de la société civile pour instaurer un environnement propice à des réformes à l'appui de la gouvernance démocratique des systèmes de sécurité.**

Dans les pays où les pouvoirs publics se désintéressent de la question ou où les capacités font défaut, en particulier, il est important de préparer le terrain, au niveau politique aussi bien que stratégique. Il convient en conséquence d'encourager le dialogue à travers les structures de la société civile et des réseaux d'envergure régionale, et de fournir des informations, exemples à l'appui, sur la manière dont d'autres pays ont entrepris de relever le défi de la réforme de leur système de sécurité.

**9. Trouver des points d'ancrage et définir des modalités pour la collaboration avec les acteurs locaux et s'appliquer à mettre à profit les initiatives existantes afin d'éviter de**

multiplier les structures organisationnelles et modes opératoires imposés aux gouvernements des pays partenaires.

- 10. Adopter une perspective régionale même lorsque l'aide est destinée à appuyer un programme de réforme national,** et soutenir les organisations régionales ou infrarégionales ayant des activités en rapport avec la sécurité, en oeuvrant par leur intermédiaire lorsque c'est possible. Les évolutions observées à l'échelle régionale ou dans des pays voisins peuvent exercer une grande influence, positive ou négative, sur les processus de développement et de refonte du système de sécurité d'un pays. La mise en place avec le soutien de la communauté internationale des dispositifs propres à renforcer la confiance à l'échelon régional peut contribuer à atténuer des suspicions et des tensions susceptibles de conduire à une militarisation et d'aggraver les risques de confrontation violente entre pays voisins.

### **Prochaines étapes**

Les donateurs membres du CAD conviennent en conséquence de respecter du mieux que possible les termes de la présente déclaration et du document qui l'accompagne et appellent le Réseau du CAD sur les conflits, la paix et la coopération pour le développement à soutenir ou parrainer l'organisation d'ateliers régionaux avec des pays partenaires afin d'approfondir la réflexion sur les concepts qui précèdent et d'examiner des moyens concrets pour stimuler l'action des pouvoirs publics et le changement institutionnel. Parmi les autres questions sur lesquelles le Réseau pourrait également se pencher figurent l'instauration de mécanismes administratifs et financiers propres à favoriser la cohérence des politiques à l'égard de la réforme des systèmes de sécurité, ainsi que les moyens qui s'offrent d'encourager l'insertion dans les systèmes nationaux de dispositifs incitant à la réforme.

---

---

# BIBLIOGRAPHIE

---

---

## Livres

Crick, Bernard, *In Defense of Politics*, Penguin Books, 1973

Huntington, Samuel P., *The Soldier and the State*, Massachusetts, Harvard University Press, 1957

## Rapports d'organisations internationales et documents gouvernementaux

Rapport du développement dans le monde arabe 2003, Fonds arabe pour le développement économique et social du PNUD

Charter to Reform the Arab Stand» published in Asharq Al-Awsat newspaper on 13 January, 2003. Translated by Arab News

Conclusions of The London Meeting On Supporting the Palestinian Authority», Government of the United Kingdom, March 1, 2005

Créer des opportunités pour les générations futures», Rapport du développement humain dans le monde arabe 2002, Bureau régional du PNUD pour les États Arabes, Fonds arabe pour le développement économique et social

«Renforcement du rôle des parlements dans les situations de conflit/après-conflit», Résumé de discussion, Réunion de travail, Genève, le 24 mars 2004, commandité par l'Union interparlementaire et le PNUD

Notions essentielles : assistance législative», Bureau d'évaluation du PNUD

Governance for Sustainable Human Development», Document directif du PNUD, 1997

Governance in Post Conflict Situations», UNDP, Background Paper, with Chr. Michelsen Institute, Bergin Seminar Series, May 2004

How to Conduct a Legislative Needs Assessment», Division du renforcement de la gestion et de la bonne gouvernance, PNUD, octobre 1999

Rapport mondial sur le développement humain », PNUD, 2002

Middle East and North Africa Briefing», International Crisis Group, June 7, 2004

Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité : principes, mécanismes et pratiques », UPI et CDAF, 2003

Le développement parlementaire», Note d'orientation, PNUD, Septembre 2002

«Partenariat pour le progrès et pour un avenir commun avec la région du Moyen Orient élargi et de l'Afrique du nord», Sommet de Sea Island, Géorgie, Documents du Sommet, le 9 juin 2004

Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance: principes et bonnes pratiques», OCDE, 2004

La responsabilité de protéger», Rapport de la Commission internationale indépendante de la souveraineté des États et de l'intervention, décembre 2001

United Kingdom, Defence Diplomacy», Ministry of Defence Policy Paper No.1

US National Security Policy», September 17, 2002

US Working Paper for G-8 Sherpas», Greater Middle East Partnership, Al-Hayat, February 13, 2004

Voices of the Poor, Volume Two, Crying out for Change», Le Groupe de la Banque Mondiale

## Articles de presse et universitaires

Failed and Collapsed States in the International System», A Report prepared by: The African Studies Centre, Leiden; the Transnational Institute, Amsterdam; The Centre of Social Studies, Coimbra and the Peace Research Group – CIP-FUHEM, Madrid, December, 2003

Banfield, Robin, «Defence Diplomacy and Beyond», *The Source: Management Journal*, January 14, 2002

Baroudi, Sami E., «The 2002 Arab Human Development Report: Implications for Democracy». *Middle East Policy*, Vol. XI, No. 1, Spring, 2004.

Dyer, Gwynne, *War Without Casualties*, London, April 1, 1999

Fergany, Nader, «Critique of the Greater Middle East Project», *Al-Hayat*, February 19, 2004 as quoted in *Middle East and North Africa Briefing*, International Crisis Group, June 7, 2004

Stairs, Denis, «Challenges and Opportunities for Canadian Foreign Policy in the Paul Martin Era», *International Journal*, Autumn, 2001

Wittes, Tamara Cofman and Sarah E. Yerkes, «The Middle East Partnership Initiative: Progress, Problems and Prospects», *Saban Centre for Middle East Policy*, Brookings Institution, Memo #5, November 29, 2004

Richard Youngs, «Europe's Uncertain Pursuit of Middle East Reform», *Carnegie Papers, Middle East Series*, Carnegie Endowment for International Peace, June, 2004

## **Discours**

Le Premier ministre Mahmoud Abbas, Discours devant le Conseil législatif palestinien, le 29 avril 2003

L'Honorable Pierre Pettigrew, ministre des Affaires étrangères, Canada, Discours à l'occasion de la Rencontre de Londres à l'appui de l'Autorité palestinienne, le 1 mars 2005.

Discours du Trône», le 5 octobre 2004, 38<sup>e</sup> Législature, 1<sup>re</sup> session

## **Sites Web**

Arab NGO Network for Development

PNUD, Mark Malloch Brown, citations extraites du site Web

Le Groupe de la Banque Mondiale, «Conflict Prevention and Reconstruction »