



Cinq ans après Göteborg: L'UE et son
potentiel de prévention des conflits
Conflict Prevention Partnership Report



Cinq ans après Göteborg: L'UE et son potentiel de prévention des conflits



Septembre 2006

Le Partenariat pour la Prévention des Conflits est financé par l'Union Européenne. Le contenu de son site web et tous les documents produits par le Partenariat sont la responsabilité unique de ses membres et ne peuvent être considérés comme reflétant les vues de l'Union Européenne.

Le contenu de ce rapport est l'unique responsabilité du European Peacebuilding Liaison Office (EPLO).

Remerciements

EPLO souhaite remercier la Commission européenne pour son soutien au cours du Partenariat pour la Prévention des Conflits, ce rapport est publié dans le cadre de ce projet. Le contenu de ce rapport est la seule responsabilité du European Peacebuilding Liaison Office (EPLO). EPLO souhaite remercier Philippe Bartholmé (EPLO) pour la préparation et la rédaction du rapport. Ce rapport a bénéficié des apports et commentaires de : Nicolas Beger (EPLO), Edward Bell (International Alert), Laura Davis et Mark Freeman (International Centre for Transitional Justice), Damien Helly (Saferworld), Steve Pullinger (International Security Information Service Europe), Alessandro Rossi (Nonviolent Peaceforce) et Martina Weitsch (Quaker Council for European Affairs). Nous sommes également reconnaissant à de nombreuses personnes au sein de la Commission européenne et du Secrétariat Général du Conseil pour leurs commentaires, temps et conseils tout au long du processus de rédaction.

© European Peacebuilding Liaison Office, 2006

Couverture, design et mise en page: Pierrick Couvreur

Impression: Imprimerie de Hoeilaart

EPLO

Cinq ans après Göteborg: L'UE et son potentiel de prévention des conflits

Table des Matières

Préface par Madame la Commissaire Benita Ferrero-Waldner	4
Synthèse	7
Introduction.....	14
1. Göteborg et les progrès réalisés depuis lors	15
1.1. Le Programme de Göteborg	15
1.2. Lacunes et limites : où est-ce que l'UE doit améliorer son action ?	15
1.3. Comment avancer ?.....	20
2. Les activités de l'UE pour la prévention des conflits	22
2.1. Sécurité.....	22
2.1.1. La situation de la sécurité au Kalvela	22
2.1.2. Les défis de la sécurité	22
2.1.3. L'UE et les questions de sécurité	23
2.2. Gouvernance	28
2.2.1. La situation de la gouvernance au Kalvela	28
2.2.2. Les défis de la gouvernance.....	28
2.2.3. L'UE et la gouvernance.....	29
2.3. Structures économiques et sociales	31
2.3.1. La situation des structures économiques et sociales au Kalvela.....	31
2.3.2. Les défis économiques et sociaux	31
2.3.3. L'UE et les défis économiques et sociaux.....	32
2.4. Justice transitionnelle.....	34
2.4.1. La situation de la justice transitionnelle au Kalvela.....	34
2.4.2. Les défis de la justice transitionnelle	34
2.4.3. L'UE et la justice transitionnelle	35
Conclusion	37
Le Partenariat pour la Prévention des Conflits.....	39
Le European Peacebuilding Liaison Office - EPLO	40
Acronymes.....	41
Annexe : Programme de l'Union européenne pour la prévention des conflits violents.....	42

Liste des encadrés

Encadré 1.	Qu'est-ce que la prévention des conflits ?	16
Encadré 2.	La sensibilité aux conflits	18
Encadré 3.	L'étude de cas du Kalvela	21

Discours d'ouverture à la conférence du Partenariat pour la Prévention des Conflits, «Five years after Göteborg: the European Union and its conflict prevention potential», Bruxelles, 12 septembre 2006

Mesdames et messieurs,

Je vais casser avec la tradition d'orateur principal en ne me lançant pas dans une méta-analyse des défis de la prévention des conflits, après tout, comme un de mes hôtes écrivait dans un article récent « les grandes théories englobantes au sujet des conflits peuvent être bonnes pour des discours, et certainement bonnes pour des royalties... mais elles ne semblent jamais fonctionner très bien dans la pratique » !

Ainsi je m'en tiendrai aux aspects pratiques.

Comme vous le savez, le rapport présenté aujourd'hui est un des derniers d'une série produite par le Partenariat pour la Prévention des Conflits (CPP). Au sein de la Commission, nous sommes ravis de notre soutien au CPP, qui a constitué une partie réussie de notre projet pilote pour un réseau sur la prévention des conflits, une étape importante afin d'atteindre l'objectif de Göteborg d'améliorer notre coopération avec les acteurs de la société civile.

Le CPP nous a fourni des occasions précieuses de dialogue et d'apports analytiques relatifs au développement de la politique et des stratégies de la Commission.

Maintenant nous voulons construire sur cette expérience et continuer notre travail avec les acteurs de la société civile à l'avenir. Avant de présenter mes remarques, laissez-moi d'abord féliciter tous les participants du CPP, et vous remercier pour votre contribution à notre but commun : une approche européenne plus efficace de la prévention des conflits.

Le rapport «Cinq ans après Göteborg», que le Dr. Beger vous présentera dans un instant, est une évaluation très intéressante des accomplissements et des défauts de l'UE depuis 2001. Je ne veux pas anticiper ses remarques en entrant dans les détails, laissez-moi juste dire que le rapport fait quelques commentaires très valides et perspicaces, que nous étudierons soigneusement.

Au lieu de cela, laissez-moi-vous donner ma propre perspective sur les accomplissements depuis Göteborg.

Je me rappelle clairement l'importance que nous avons attachée au Programme de Göteborg quand nous l'avons adopté. Nous l'avons considéré comme une étape importante dans le développement de l'action logique de l'UE sur la scène internationale. Néanmoins, comme le rapport CPP le précise correctement, l'approche à long terme de la prévention des conflits est fréquemment laissée hors course par les impératifs de la gestion de crise à court terme, Göteborg a marqué un nouveau départ dans une approche plus rigoureuse et plus efficace de la prévention des conflits. La gestion de crise et la prévention des conflits sont de toute façon des activités complémentaires, et toutes deux méritent notre plein engagement politique.

Cet auditoire sera familier avec le rôle que l'UE a joué dans certains des conflits les plus importants dans le monde, tels que le Soudan et le Liban. Mais laissez-moi illustrer comment nos activités de prévention des conflits ont évolué depuis Göteborg avec notre travail sur des conflits qui n'obtiennent pas toujours l'attention qu'ils méritent dans les médias.

1) Aceh

Une prévention efficace des conflits exige la coordination étroite entre les instruments à court terme de gestion de crise et les mesures à plus long terme abordant les causes profondes et empêchant la réapparition du conflit. Dans notre travail pour soutenir la paix et la reconstruction à Aceh nous avons fait de grands pas en réalisant cette coordination.

La Commission a financé les négociations de paix du Président Ahtisaari en utilisant notre Mécanisme de Réaction Rapide. L'UE a lancé la Aceh Monitoring Mission pour surveiller le respect de l'accord de paix. En même temps, la Commission et les Etats Membres, travaillant avec la communauté internationale, ont mis en place un ensemble de mesures à long terme afin de soutenir le processus de paix. Ceci adresse les questions

structurelles : la réintégration des combattants et des prisonniers du Free Aceh Movement ; des réformes de l'administration locale et la promotion de l'état de droit, des droits de l'homme et de la démocratie.

2) Transnistrie

La rapidité est l'essence de la prévention des conflits, pourtant ce n'a traditionnellement pas été le point fort de Commission. Cependant, maintenant, avec l'introduction du Mécanisme de Réaction Rapide (RRM), nous pouvons réagir rapidement et établir le lien entre la crise et la consolidation de la paix à long terme.

Grâce au RRM nous avons réussi à répondre rapidement à une ouverture politique entre la Moldavie et l'Ukraine et mobiliser une mission de surveillance à leur frontière à la fin de l'année dernière. En aidant à empêcher la traite des êtres humains, la contrebande des marchandises, la prolifération des armes et les fraudes de douane, nous prévoyons que la mission contribuera à une résolution pacifique du conflit en Transnistrie.

3) RDC

Notre capacité à utiliser les différents instruments européens de prévention des conflits de manière complémentaire augmente. Dans la République Démocratique du Congo (RDC) nous finançons la réforme du secteur de la sécurité, une condition essentielle à la fois pour la sécurité interne et externe d'un état et de ses citoyens ; nous soutenons également la démobilisation et la réintégration des anciens combattants ; et nous avons aidé à préparer les élections du pays l'été passé. La Commission travaille avec les missions PESD sur le terrain, par exemple, la semaine dernière la Commission a mis à disposition de la mission militaire EUFOR des fonds disponibles pour des projets communautaires à Kinshasa. Et nous ciblons également la réforme judiciaire ainsi que la gouvernance durable.

Un autre élément important de notre travail de prévention des conflits qui a un effet direct pour la RDC est notre attention sur le rôle des ressources naturelles dans le déclenchement et la continuation des conflits. Nous soutenons le processus de Kimberley sur les «diamants de guerre», et assurerons la présidence du processus en 2007. Nous travaillons également sur le bois et la prévention des conflits et mettons en application le plan d'action de l'UE sur l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux avec un certain nombre de pays. Enfin nous soutenons une meilleure gestion régionale des ressources d'eau partagées.

Mais je ne voudrais pas sembler complaisante vis-à-vis de nous-mêmes. Nous savons qu'il reste du travail afin d'optimiser notre action dans la prévention des conflits. Les conflits ne sont pas inévitables et nous ne devrions jamais perdre l'espoir ou accepter que certains conflits soient trop insurmontables pour être évités. Avant de conclure, laissez-moi partager avec vous une partie des priorités que nous poursuivons dans notre recherche pour une intervention toujours la plus efficace.

1) Cohérence et coordination

Bien que nous ayons accompli des progrès en améliorant la cohérence et la coordination des différents instruments européens de prévention des conflits, il y a toujours de l'espace pour des améliorations. Vous êtes peut-être au courant du concept présenté par la Commission en juin, contenant quelques propositions pratiques pour une plus grande cohérence, efficacité et visibilité de l'action externe de l'UE.

Nous avons déjà commencé à mettre cela en œuvre, le week-end passé a vu la première des réunions semestrielles proposées entre la présidence, la Commission et le haut représentant pour la PESC, au cours de laquelle nous avons passé en revue les actions externes de l'UE et discuté les priorités. Nous réalisons des progrès dans la simplification des procédures pour nous permettre de répondre avec plus de souplesse. Et nous commençons à mettre en application le programme d'échange entre la Commission, le Conseil et les Etats Membres, et utilisons notre réseau étendu de délégations plus stratégiquement.

2) Politique Européenne de Voisinage

Nous développons également la gamme de nos outils de prévention des conflits. La politique européenne de voisinage (PEV) est conçue pour favoriser la stabilité, la sécurité et la prospérité, atténuant ainsi des conflits potentiels. Et les plans d'action PEV énumèrent des activités spécifiques de prévention des conflits. Nous mettons un accent particulier sur les questions de gouvernance, y compris la réforme du secteur de la sécurité, qui apporte une contribution essentielle afin de prévenir les conflits.

Je veux exploiter entièrement le potentiel de la PEV afin de contribuer à la prévention des conflits en Moldavie, dans le Caucase du sud, et dans le pourtour méditerranéen. Cela signifiera des liens encourageants entre la société civile et le gouvernement, et favoriser la participation locale. C'est également une contribution importante à la sensibilité aux conflits, à savoir s'assurer que toutes nos politiques et programmes tiennent compte de leur impact possible sur le conflit.

3) Sécurité humaine

La Commission est un important défenseur du concept de sécurité humaine - mettant les individus au cœur des questions de sécurité. La présidence finlandaise prend des mesures pour soutenir l'engagement de l'UE à cette approche et nous travaillerons activement avec elle dans les mois à venir pour traduire ceci en pratique.

Nous avons déjà fait beaucoup par nos activités sur les mines, la réforme du secteur de la sécurité, les questions de genre et la gestion des ressources naturelles. Notre tâche pour l'avenir est de construire sur ces efforts.

Nous travaillerons sur un concept inter-pilier de soutien de l'UE à la démobilisation, au désarmement et à la réintégration et mettrons en application nos propositions de mai sur la réforme du secteur de la sécurité.

Et je regarderai en particulier la façon dont nous pouvons amplifier notre travail sur les questions de genre. Bien que nous ayons une certaine expérience de support à la participation des femmes dans la consolidation de la paix dans des pays comme l'Afghanistan et la Colombie, nous pourrions faire beaucoup plus. Je vois le besoin d'un travail plus opérationnel dans ce secteur pour l'année prochaine.

4) Contacts avec la société civile

Finalement, comme j'ai dit au début, nous voulons aller plus loin dans l'approfondissement de nos contacts avec la société civile, en se basant sur cette expérience avec le CPP.

À court terme nous continuerons notre financement pour un réseau de prévention des conflits pour renforcer les réseaux parmi les acteurs de la société civile, et lancerons un appel d'offre à la fin de cette année.

À l'avenir nous espérons que ceci sera intégré dans le Partenariat pour la consolidation de la paix que nous projetons d'établir sous le nouvel Instrument de Stabilité, dont l'objectif sera de permettre une association plus étroite et plus opérationnelle avec les ONG européennes spécialisées.

Mesdames et messieurs,

Comme vous pouvez le voir, nous avons largement assez de travail pour nous maintenir occupés. Ce qui est dans la logique des choses, la prévention des conflits violents étant l'un des défis les plus importants de notre temps. Comme le rapport présenté aujourd'hui le précise, « L'UE a le potentiel d'être un acteur crucial dans la prévention des conflits... [avec] le budget le plus important d'aide au développement, le plus grand marché du monde, des liens historiques et culturels avec la majeure partie des régions sensibles et une présence politique dans la plupart des forums économiques ».

Il est de mon devoir de nous rapprocher afin d'accomplir ce potentiel. Nous devons avoir le courage de franchir un nouveau terrain et d'essayer de nouvelles approches. Laissez-moi remercier le CPP une fois de plus pour sa contribution et vous souhaiter des discussions productives cet après-midi.

Introduction:

Au cours des dernières années l'Union Européenne (UE) est devenue un acteur international de premier plan, augmentant son engagement dans les régions et les pays affectés par ou enclin à de violents conflits. L'UE est un acteur économique puissant qui fournit actuellement la plus grande part de l'aide au développement internationale. Elle dispose également d'un éventail d'instruments politiques qui lui permettent d'être un acteur important dans le domaine de la prévention des conflits et de la gestion des crises. Néanmoins, l'UE ne peut pas relever tous ces défis à elle seule. Ses ressources et capacités sont et demeureront finies, ce qui signifie que des priorités doivent être définies et des partenariats établis et développés.

Ce rapport se base sur l'évidence que - bien que la prévention des conflits ne soit pas un concept populaire parmi la plupart des décideurs politiques en raison de son manque de visibilité - un engagement préventif, cohérent et à long terme a de grands avantages en termes de sécurité globale, de budget et humains. La prévention des conflits relève plus du processus que d'une politique en tant que telle. C'est une manière de concevoir, former, et mettre en application des politiques d'une manière qui encourage les attitudes, le comportement, et les conditions structurelles dans la société - comprenant les structures politiques et militaires - afin d'établir les bases d'un développement socio-économique pacifique et stable. Il y a cinq ans, le Conseil européen reconnaissait l'importance de la prévention des conflits en adoptant le programme de l'UE pour la prévention des conflits violents à Göteborg, représentant un engagement important vis-à-vis de politiques de prévention des conflits à long terme en abordant les questions de la volonté politique, des instruments de l'UE, de la cohérence et de la mise en œuvre. Malheureusement, suite à la dégradation de l'environnement global de sécurité, la gestion des crises à court terme est devenue une priorité et la compréhension de la prévention des conflits parmi les décideurs politiques ne s'est pas améliorée.

Il est donc temps d'entamer une réflexion sur les accomplissements pratiques de Göteborg jusqu'ici, et sur les outils et les mécanismes innovateurs développés. En même temps - et dans l'esprit du Programme de Göteborg - nous devons analyser les défis qui demeurent et déterminer comment les mécanismes existants de l'UE peuvent être combinés pour aborder ces défis de manière efficace. L'UE est engagée dans ce processus, notamment avec les rapports sur la prévention des conflits publiés par les Présidences successives, dont le dernier se concentre sur une évaluation de Göteborg, et l'organisation en mai 2006 d'une conférence « Quel futur pour la politique européenne de prévention des conflits ? Cinq ans après Göteborg et comment avancer ? », co-organisée par la présidence autrichienne, la Commission européenne et EPLO. Écrit par EPLO dans le cadre du Partenariat pour la Prévention des Conflits financé par la Commission européenne, ce rapport souhaite avancer plus loin dans cette évaluation en offrant une perspective de la société civile.

Le rapport présente une brève analyse de la situation actuelle dans le domaine de la prévention des conflits, mais réfléchit principalement sur les secteurs où des progrès significatifs pourraient encore être réalisés en augmentant la volonté politique qui soutient la prévention des conflits, en développant les instruments de l'UE et surtout en améliorant la cohérence et l'exécution des actions de l'UE. L'analyse se concentre sur le potentiel européen dans quatre domaines principaux de la prévention des conflits : la sécurité ; la gouvernance ; les questions économiques et sociales ; et la justice transitionnelle. Ces quatre thématiques sont appliquées à une étude de cas fictive afin d'aider à identifier les lacunes devant être comblées pour obtenir un impact réel d'ici à 2010. Le choix d'utiliser une étude de cas fictive permet la présentation de recommandations génériques.

Considérations Générales :

A un niveau de politique plus générale, le rapport se concentre sur des questions de volonté politique, de cohérence, de sensibilité aux conflits et de l'interaction avec les organisations internationales et les acteurs non gouvernementaux.

Echouer dans la prévention du déclenchement ou de la reprise des conflits violents a des coûts humanitaires, financiers, et politiques énormes. Cependant, en dépit d'études démontrant que la prévention des conflits offre des avantages économiques, politiques, et développementaux à long terme¹, l'UE continue à investir plus de temps et d'argent à développer ses capacités de gestion des crises et anti-terroriste plutôt que de développer ses instruments de prévention des conflits en amont. Dans le programme de Göteborg, l'UE reconnaît la primauté de la prévention des conflits sur la gestion des crises, mais il est urgent d'éclaircir la façon dont l'UE s'exprime et conçoit ses activités dans ces secteurs. En définitive, la logique derrière la gestion des crises et la prévention des conflits est l'intention d'aider à conduire et soutenir la paix et adresser les causes fondamentales et les conséquences inhérentes des conflits violents. Même si les réalités budgétaires peuvent être différentes dans la pratique, conceptuellement la gestion des crises doit être intégrée en tant qu'aspect d'une approche globale de consolidation de la paix plutôt que d'être une opération distincte. Une importante lacune dans son propre succès vers une approche globale est le manque de volonté politique de l'UE à établir la cohérence comme la « promotion systématique d'actions se renforçant mutuellement au sein des services et agences gouvernementaux et créant des synergies afin d'atteindre les objectifs convenus »².

La Commission européenne a en effet un vaste ensemble d'instruments pour des actions préventives structurelles à court et long termes, de la surveillance d'élections à la police, la réforme de la justice et la gestion des ressources naturelles comme sources de conflits. Au sein du deuxième pilier, le Conseil a réalisé des avancées estimables dans le domaine des structures et des capacités de gestion civile et militaire des crises, de dialogue diplomatique et développé ses efforts en matière de diplomatie préventive et de médiation. Cependant, bien qu'il y ait des progrès concernant le débat politique sur la cohérence, la plupart des activités de la Commission et du Conseil restent très focalisées et ne sont pas intégrées dans une approche cohérente qui tient compte des conflits. Ceci est également reflété dans la tendance de l'UE à ne pas surveiller ses activités dans le domaine du commerce, du développement et de l'environnement quant à leurs impacts sur des situations de conflits ou de conflits potentiels ainsi que dans la communication sous optimale entre Bruxelles et les délégations et particulièrement entre les piliers luttant pour des compétences légales. Le rapport fait quelques suggestions concrètes relatives à la manière d'appréhender certaines de ces questions de cohérence. Si l'UE veut utiliser tous ses instruments efficacement, il y a un besoin réel d'institutionnaliser la sensibilité aux conflits dans toutes les politiques appropriées de l'UE.

L'amélioration de l'efficacité de l'UE à prévenir les conflits dépend de l'adoption et de la mise en œuvre d'approches qui tiennent compte des conflits dans les domaines du développement, de la coopération économique, de la gestion des crises et de l'assistance technique. Le rapport promeut une visibilité accrue du concept clé de sensibilité aux conflits, c'est-à-dire la nécessité de s'assurer que toutes les politiques mises en œuvre dans une zone de conflit évitent d'aggraver les tensions³ et d'effectuer une analyse systématique du contexte. Quel que soit le contexte, toutes les tensions socio-économiques et politiques, les causes fondamentales et les facteurs structurels sont appropriés à la sensibilité aux conflits parce qu'ils ont tous le potentiel de devenir violents. La sensibilité aux conflits doit encore être comprise et prise en compte par les décideurs et praticiens de l'UE à Bruxelles et dans les délégations de la Commission. Cette application implique non seulement de baser la conception des programmes sur une réelle analyse mais également d'assurer le suivi opérationnel en conformité avec les capacités humaines et financières de l'UE et sur l'harmonisation entre les piliers et avec les Etats Membres.

¹ Malcolm Chalmers, *Spending to Save - Is conflict-prevention cost-effective?* CICS Working paper 1, avril 2005. Voir également *In Larger Freedom*, rapport du Secrétaire Général des Nations Unies, mars 2005

² OCDE CAD, policy brief on policy coherence, juillet 2003, <http://www.oecd.org/dataoecd/11/35/20202515.pdf>. Dans un rapport publié par BOND, Paul Hoebink du Centre for International Development Issues Nijmegen définit «policy coherence» comme 'the non-occurrence of policies or the results of policies that are contrary to the objectives of a given policy'. voir BOND, *The Networker*, août 2006, <http://www.bond.org.uk/networker/aug06/eupolicies.htm>

³ *Conflict Sensitive Approaches to development, humanitarian assistance and peacebuilding – A resource pack*, Africa Peace Forum, Centre for Conflict Resolution, Consortium of Humanitarian Agencies, Forum on Early Warning and Early Response, International Alert, Saferworld, 2004

L'étude de cas du Kalvela, développée dans le cadre de formations sur la consolidation de la paix, présente une toile de fond complète mais régionalement non fixée sur laquelle le rapport se base afin d'analyser quatre thèmes centraux pour la prévention des conflits : la sécurité, la gouvernance, les questions économiques et sociales, et la justice transitionnelle.

Dans le domaine de la sécurité, la réforme de secteur de la sécurité est un concept central pour lequel l'UE dispose depuis juin 2006 d'un cadre de politique conjointe. Les programmes de réforme du secteur de la sécurité soutiennent un éventail d'objectifs clés comprenant la réduction de la pauvreté, la prévention des conflits, la reconstruction et la réconciliation post-conflit, la promotion des droits de l'homme et la démocratisation. Le plus grand défi pour un engagement plus efficace de l'UE dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité est cependant l'amélioration de la coordination entre les piliers afin de transformer les intérêts concurrents au sein des institutions européennes et des Etats Membres de l'UE en un processus de collaboration et de rassembler les différentes capacités au sein de mécanismes de recrutement et de formation conjoints. Bien que la nécessité de prendre en considération et de diffuser réforme du secteur de la sécurité dans les instruments de la Communauté soit habituellement mentionnée dans les rapports annuels sur la prévention des conflits des présidences, en pratique peu de choses sont réalisées sur le terrain au niveau des délégations où le dialogue et la connaissance des derniers développements réalisés à Bruxelles dans ce domaine demeurent limités⁴. En outre, la course contre la montre engagée entre les piliers afin de s'assurer la dominance sur les questions de sécurité, qui a surgi à la suite de l'échec du service d'action extérieure - et a placé la question des Armes Légères et de Petits Calibres (ALPC) au cœur de la controverse - est une inhibition répandue qui risque de causer de l'incohérence et de définir des priorités insuffisantes pour les années à venir par l'influence non productive qu'elle a sur les perspectives financières 2007-2013.

Également fortement liés à la sécurité, les programmes de désarmement, de démobilisation et de réintégration (DDR) visent à désarmer les combattants en rassemblant les armes, à les démobiliser et à aider à la réintégration des individus et des groupes au sein de la communauté⁵. Ces programmes sont devenus partie intégrante des accords de paix dans de nombreux pays mais leur succès demeure limité. Tout d'abord, tout projet de DDR doit être basé sur une bonne analyse de la situation, tenant compte des rôles plus larges des ex-combattants dans la société - avec une attention particulière sur les femmes et les enfants - et de plus larges questions de sécurité de la communauté, alors qu'un manque de financement pourrait créer un déséquilibre entre ce qui a été promis et ce qui est effectivement mis en œuvre, créant des frustrations et des tensions. Les projets de DDR devraient également renforcer et profiter des projets de développement communautaires existants et planifiés et vice-versa. Ceci exige également de travailler avec les entrepreneurs et les sociétés locales et n'importe quel projet de DDR doit être ancré au niveau de la communauté. Le DDR doit être appréhendé de manière compréhensive, particulièrement en évitant de découpler les deux "D" à court terme du "R" à plus long terme.

De bas niveaux de bonne gouvernance, c'est-à-dire la capacité d'un gouvernement à répondre aux droits et besoins de ses citoyens et comment ceux-ci peuvent tenir leurs gouvernements responsables⁶, sont une des causes fondamentales des conflits violents. La Commission dispose d'un large panel de moyens pour des initiatives à long terme dans ce domaine et vient de publier une nouvelle Communication sur l'appui à la gouvernance⁷. Cependant, la mise en œuvre de projets de gouvernance avec un accent sur la prévention des conflits et la diffusion et l'intégration des questions de gouvernance dans l'action extérieure demeurent en réalité faibles. Les donateurs, y compris l'UE, devant accepter que l'aide est fongible, se concentrent sur le renforcement des capacités des institutions au moyen de conseillers techniques, d'équipements et de formations. L'UE a été assez active dans ce domaine ces dernières années, en particulier dans le cadre de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), se concentrant sur l'état de droit, l'administration

⁴Heiner Hänggi and Fred Tanner, *Promoting Security Sector Governance in the EU's Neighbourhood*, Cahier de Chaillot n°80, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE, juillet 2005, p.35

⁵Cette vue d'ensemble de DDR est principalement tirée du rapport CPP de International Alert, «The EU and DDR: Supporting Security and Development», juillet 2006

⁶Cette définition est basée sur le Livre Blanc de DFID *International Development, 'eliminating world poverty: making governance work for the poor'*, 13 juillet 2006, p.18

⁷Communication de la Commission «Governance in the European Consensus on Development. Towards a harmonised approach within the European Union», COM (2006) 421 final, 30.08.2006. Voir également l'évaluation indépendante sur le soutien de la

Commission à la Gouvernance dans les pays tiers

http://ec.europa.eu/comm/europeaid/evaluation/document_index/2006/884_docs.htm

Synthèse

civile, la police, l'appui électoral etc. Ces mesures à court terme d'envoyer du personnel international (tel que des avocats, des policiers ou des experts pénitentiaires) ne sont pas basées sur les capacités locales et sont souvent inefficaces afin d'assurer que les principes démocratiques fondamentaux sont mis en application vu que ces experts connaissent à peine le pays. Des mesures à plus long terme telles que des activités de formation, l'appui au niveau de la communauté du dialogue et des pratiques démocratiques ainsi qu'un soutien aux ONG et aux défenseurs des droits de l'homme sont nécessaires et le lien entre eux, lorsqu'il existe, est souvent trop faible. Des réformes fructueuses sur le long terme impliquent souvent un changement radical des comportements et des valeurs. Il est donc nécessaire de passer d'une approche à court terme de la gouvernance, basée sur les aspects techniques des réformes, particulièrement la consolidation des institutions et la promotion d'un cadre transparent et efficace pour les règles et règlements, à une vision à plus long terme aidant le pays à sortir de la dépendance à l'aide, ce qui en définitive déterminera le succès des programmes de gouvernance, évitera les conflits et améliorera la vie des gens ordinaires.

Les questions économiques et sociales jouent un rôle crucial dans le développement et la continuation des conflits violents. L'OCDE considère que la distribution inégale des bénéfices ou des fardeaux, la marginalisation des groupes vulnérables ou de régions géographiques, ainsi que la privation relative sont autant de facteurs qui peuvent causer ou aggraver un conflit.⁸ En outre, il faut reconnaître que l'aide au développement, les politiques commerciales et la promotion des investissements étrangers peuvent involontairement alimenter le conflit en stimulant la corruption, en augmentant la concurrence pour les ressources rares et en déformant les systèmes économiques traditionnels. Impliquer le secteur privé est également essentiel pour répondre à une crise. De plus, le commerce et l'exploitation illicites des ressources naturelles alimentent souvent les conflits et créent des économies de guerre. La Commission Européenne répond à ces défis par deux approches : les diamants de guerre (Kimberley) et le FLEGT⁹ adopté en 2003. Tous deux représentent des développements prometteurs. Cependant, bien que les documents officiels lient le commerce et la prévention des conflits, la politique commerciale de l'UE manque de certains aspects cruciaux de la sensibilité aux conflits. Ceci contredit le travail plus global de l'UE en matière de prévention des conflits et de consolidation de la paix. Malheureusement, l'UE montre peu de conviction dans son dialogue politique avec les puissances globales émergentes lorsque d'autres intérêts commerciaux sont en jeu. L'UE devrait évaluer l'impact de sa politique commerciale, spécifiquement pour analyser l'ampleur des conséquences que peut avoir l'exécution des accords de partenariat économiques (APE) sur les conflits. En utilisant le Kalvela comme exemple, dont l'activité économique principale est l'agriculture, la politique agricole commune de l'UE doit également être reformée pour s'assurer qu'elle n'alimente pas négativement les conflits en détruisant les économies locales. De plus, l'exclusion quasi systématique des femmes de la quasi-totalité des opportunités économiques doit être prise en compte séparément.

Finalement, le rapport analyse la question de la justice transitionnelle, qui se concentre sur le défi qui se pose aux sociétés sortant d'un conflit ou en transition démocratique à traiter un héritage d'abus de masse. Ce défi est souvent complexe et presque insurmontable. Dans des contextes de transition, la demande de justice est souvent proche de son sommet mais la possibilité de mise en œuvre est très faible, dû au manque de capacité, de volonté politique ou des deux. Il y a, en effet, une certitude que la pleine justice que les victimes méritent ne peut être entièrement réalisée. Ainsi, bien que des poursuites criminelles de ceux portant la plus grande responsabilité des abus passés soient essentielles pour prévenir de futurs conflits, de telles poursuites à elles seules sont insuffisantes pour traiter les préjudices des abus passés. En pratique, d'autres mécanismes et interventions sont nécessaires. Ceux-ci peuvent inclure l'établissement de commissions de la vérité, des programmes de réparation des victimes et des réformes des secteurs de la justice et de la sécurité. D'une manière générale, les poursuites criminelles sont effectuées au niveau national, où elles ont le plus grand potentiel de contribuer à la dissuasion et à la restauration de la confiance locale dans l'état de droit. Un enjeu particulier est celui de traiter les aspects de genre dans les violences passées et trouver des moyens d'aborder les abus liés au genre. Par l'initiative européenne sur la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH), la Commission européenne soutient un vaste éventail de programmes visant à renforcer l'état de droit dans les pays ou les régions tiers. La Commission considère le combat contre l'impunité pour des violations des droits de l'homme comme une priorité dans la construction de sociétés stables et pacifiques. La Commission a également été un défenseur fort, politiquement et financièrement, de différents tribunaux internationaux et a financé des projets pour renforcer le combat contre l'impunité à un niveau plus local. En revanche, les programmes communautaires et les missions PESD ont prêté moins d'attention à d'autres mécanismes

⁸ OCDE CAD, *Peace-building overview*, <http://www.oecd.org/dataoecd/13/33/35034078.pdf>

⁹ FLEGT est l'acronyme anglais pour «Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux»

importants de justice transitionnelle, tels que les commissions de la vérité et les programmes de réparation des victimes. De plus, ils ne se sont pas activement concentrés sur les systèmes de justice traditionnels ou informels, qui peuvent parfois être essentiels afin de répondre à l'impunité dans un contexte particulier. L'UE doit développer ses capacités de justice transitionnelle et créer de liens plus forts et cohérents entre la justice, la gouvernance et la sécurité.

De façon générale, le rapport conclut que l'UE dispose de tous les moyens pour être entièrement efficace dans le domaine de la prévention des conflits, de la sécurité à la coopération au développement, au commerce et à l'énergie, mais échoue à utiliser ces instruments de façon cohérente. L'adoption et l'exécution d'approches sensibles aux conflits pour ces instruments amélioreraient considérablement l'efficacité de l'UE. Les instruments de l'UE ne devraient pas être vus comme des mécanismes mais comme des outils pour réaliser un but concret : sécuriser la paix et améliorer la vie des populations. L'augmentation de la coopération avec les acteurs externes (organisations internationales ou régionales mais également les ONG) ainsi que le développement de l'expertise interne aidera à améliorer l'action de l'UE dans la prévention des conflits.

Il reste à voir si dans les années à venir l'Union Européenne, c'est-à-dire les Etats Membres et les institutions européennes, sera capable de développer la volonté politique nécessaire à une mise en œuvre moins fragmentée et plus cohérente.

Recommandations:

Recommandations générales pour tous les domaines de la prévention des conflits :

1. Donner la priorité politique à la prévention des conflits plutôt qu'à la gestion des crises. Cette dernière doit rester un aspect d'une approche intégrée amenant à une paix durable.
2. Exécuter complètement les recommandations faites par les rapports successifs sur la prévention des conflits préparés par les présidences européennes.
3. Utiliser de manière plus efficace les moyens politiques et économiques de l'UE afin de traiter les causes profondes des conflits :
 - a. Saisir l'opportunité des discussions autour des perspectives financières 2007-2013 afin de tirer avantage du large éventail d'instruments de la Commission pouvant être utiles à la prévention des conflits. Particulièrement, les instruments de stabilité, de développement et la nouvelle IEDDH devraient permettre le financement d'activités de prévention des conflits.
 - b. S'assurer que les missions de gestion civile des crises sont intégrées dans une stratégie à long terme de prévention des conflits.
4. Améliorer l'efficacité des activités de prévention des conflits :
 - a. Tous les programmes ou politiques de l'UE pouvant avoir un impact sur des conflits existant ou potentiels devraient être développés et exécutés en suivant une approche sensible aux conflits, basée sur une analyse sérieuse et compréhensive du conflit.
 - b. Améliorer l'expertise interne en matière de prévention des conflits et de sensibilité aux conflits au travers de formations et de sensibilisations pour le personnel de politiques et de programmes dans toutes les unités pertinentes du Secrétariat du Conseil et de la Commission.
 - c. Développer et renforcer la coopération avec les organisations internationales, régionales et non gouvernementales. Travailler avec la société civile locale est le seul moyen de s'assurer de la viabilité des projets.

5. Assurer la cohérence entre les politiques de la Commission, du Conseil, au sein de ces institutions et entre l'UE et les Etats Membres :

- a. Pour être cohérents, les programmes et objectifs de l'UE doivent également être flexibles, au sein des institutions européennes et avec les Etats Membres et les autres organisations.
 - b. Améliorer les canaux de communication entre les différentes DG traitant des relations externes au sein de la Commission (particulièrement RELEX, TRADE, DEV et EuropeAid)
 - c. L'établissement d'une cellule européenne de coordination pour la consolidation de la paix permettrait d'améliorer la cohérence et la coordination au sein des institutions européennes et réduirait les divisions institutionnelles. C'est uniquement en comblant son déficit stratégique que l'UE réalisera son ambition à devenir un acteur plus actif, compétent et cohérent dans la promotion de la paix et de la sécurité internationales.
6. Accorder une attention spéciale aux questions de genre dans tous les domaines, en particulier concernant la situation des femmes.

Recommandations spécifiques pour chaque domaine :

1. Sécurité :

- a. Continuer à développer le concept européen de réforme du secteur de la sécurité sur la base des bonnes pratiques et leçons internationales et traduire effectivement le cadre de politique conjointe en actions communautaires et PESD concrètes.
- b. Renforcer le contrôle civil sur tout le système de sécurité.
- c. Mettre l'accent sur les opportunités économiques pour les anciens combattants.
- d. Aborder le DDR d'une manière compréhensive, en évitant de découpler les deux "D" du plus long terme "R".
- e. Intégrer les questions liées aux armes légères et de petits calibres dans tous les programmes de sécurité, de développement et de gouvernance.

2. Gouvernance :

- a. Mieux intégrer l'approche à court terme de la gouvernance, centrée sur les aspects techniques, dans la vision à long terme promouvant le dialogue, l'indépendance et la paix durable.
- b. Combattre la corruption devrait être une priorité. Les élites corrompues entravent le processus de confiance entre les autorités et la population, réduisant les chances d'un soutien public à un processus de paix sur le long terme. La corruption contribue également à diviser les communautés.
- c. Responsabiliser et soutenir la société civile locale. La liberté de la société civile, y compris les médias, doit être une priorité pour l'UE, particulièrement pour la vérification de la mise en œuvre des politiques dans le pays.
- d. Se concentrer sur la séparation des pouvoirs. Cette séparation devrait assurer un système efficace de contrôles, où chaque pouvoir (exécutif, législatif et judiciaire mais aussi la société civile) remplit effectivement son rôle.

3. Enjeux économiques et sociaux :

- a. La politique européenne doit se concentrer sur la création d'emploi dans les pays. La création d'emploi est l'instrument de développement principal pour la prévention des conflits et est essentielle afin d'atteindre l'objectif de réduction de la pauvreté des Objectifs du Millénaire pour le Développement.
- b. L'UE devrait s'assurer que ses politiques et programmes contribuent à réduire les inégalités sociales.
- c. La politique commerciale européenne doit absolument intégrer les approches de sensibilité aux conflits.
- d. Le processus de Kimberley, très utile dans le secteur du diamant, devrait être pris en exemple pour d'autres ressources extractives alimentant les conflits.
- e. Plus d'efforts doivent être réalisés afin d'encourager les entreprises européennes actives dans la région à adhérer aux principes de responsabilité sociale des entreprises.
- f. L'UE devrait s'assurer que ses activités de prévention des conflits sont sensibles aux questions de HIV/SIDA, lorsque cela est pertinent.

4. Justice transitionnelle :

- a. L'UE devrait considérer la réalisation ou le financement d'études sur les victimes et des enquêtes d'opinions relatives aux mesures de justice transitionnelle proposées, en particulier dans les pays où l'UE est engagée.
- b. Dans les cas appropriés, l'UE devrait envoyer ou arranger des missions préparatoires indépendantes afin (i) d'évaluer les options et défis de la justice transitionnelle au niveau national et (ii) faire des recommandations stratégiques pour l'action de l'UE.
- c. L'UE devrait conduire des missions d'experts dans le domaine du développement des capacités dans des contextes transitionnels afin de travailler avec les acteurs politiques et de la société civile essentiels. Elle pourrait également organiser ou financer des conférences nationales et internationales sur les options de justice transitionnelle.
- d. L'UE devrait examiner la fourniture d'un soutien financier et logistique accru à certains mécanismes spécifiques de justice transitionnelle (par exemple les commissions de la vérité et organes de contrôle) ainsi qu'aux acteurs de la société civile qui les supportent.
- e. L'UE devrait considérer créer une check-list de justice transitionnelle qui devrait être consultée lors de l'élaboration et du lancement de toute mission PESD. L'UE pourrait également évaluer les mérites de l'établissement d'un institut ou de programmes de formation sur la justice transitionnelle pour les institutions européennes et leurs employés.
- f. L'UE devrait produire un manuel pratique sur la justice transitionnelle qui serait accessible à tous les employés travaillant dans les missions PESD ou en délégation.

⁹ *Conflict Sensitive Approaches to development, humanitarian assistance and peacebuilding – A resource pack*, Africa Peace Forum, Centre for Conflict Resolution, Consortium of Humanitarian Agencies, Forum on Early Warning and Early Response, International Alert, Saferworld, 2004

Introduction

Au cours des dernières années l'Union Européenne (UE) est devenue un acteur international de premier ordre, augmentant son engagement dans les régions et les pays affectés par ou enclin à de violents conflits. L'UE est un acteur économique puissant qui fournit actuellement la plus grande part de l'aide au développement internationale. Elle dispose également d'un éventail d'instruments politiques qui lui permettent d'être un acteur important dans le domaine de la prévention des conflits et de la gestion des crises.

Néanmoins, l'UE ne peut pas relever tous ces défis à elle seule. Ses ressources et capacités sont, et demeureront, finies, ce qui signifie que des priorités doivent être définies et des partenariats établis et développés.

Il y a cinq ans, le Conseil européen adoptait le Programme européen pour la prévention des conflits à Göteborg, représentant un engagement important en matière de politique de prévention des conflits sur le long terme. Malheureusement, depuis lors certains éléments à l'agenda international ont changé. Par exemple, les attaques terroristes du 11 septembre, de Bali, Londres, Madrid et beaucoup d'autres, l'expansion des réseaux criminels, et l'inévitable question de la sécurité énergétique sont autant d'éléments ayant altéré l'environnement global pour l'UE en tant qu'acteur de développement et de prévention des conflits. Le résultat a été que la gestion des crises à court terme est devenue la priorité.

Une réflexion sur les réalisations pratiques de Göteborg jusqu'à aujourd'hui, ainsi que sur les instruments et mécanismes innovateurs qu'il a déployés, est nécessaire. Dans le même temps, et dans l'esprit du Programme de Göteborg, nous devons analyser les défis restant et déterminer comment les mécanismes européens existant peuvent être combinés afin de s'y attaquer effectivement. L'UE est engagée dans ce processus, particulièrement avec les rapports successifs des présidences européennes sur la prévention des conflits et l'organisation d'une conférence en mai 2006 sur « Quel futur pour la politique européenne de prévention des conflits ? Cinq ans après Göteborg et comment avancer ? », co-organisée par la Présidence autrichienne de l'UE, la Commission européenne et EPLO. Ce rapport, en conséquence, contribue un peu plus à cette évaluation du Programme de Göteborg. Après avoir présenté où nous sommes aujourd'hui, il réfléchit principalement sur les domaines où des efforts significatifs pourraient encore être réalisés dans le développement de la volonté politique qui le sous-tend ; le développement de ses instruments ; et l'amélioration de la cohérence et de la mise en œuvre. Il analyse le potentiel européen dans quatre domaines essentiels de la prévention des conflits : la sécurité, la gouvernance, les enjeux économiques et sociaux et la justice transitionnelle. Cette analyse est ensuite appliquée à une étude de cas fictive afin d'aider à l'identification des lacunes qui doivent être comblées si nous voulons atteindre un réel impact d'ici à 2010.

Le choix d'une étude de cas fictive nous permet de présenter des recommandations génériques. Nous espérons qu'un tel exercice aidera les fonctionnaires européens lorsqu'ils sont confrontés à des situations similaires dans le futur. Pour chacun des quatre domaines de prévention des conflits étudiés, le rapport analysera tout d'abord la situation actuelle, présentant la politique européenne actuelle. Une seconde section analysera ensuite les pistes pour avancer en montrant pratiquement comment, en utilisant l'exemple de l'étude de cas fictive, l'UE pourrait répondre plus efficacement.

Le concept clé sera la sensibilité aux conflits, c'est-à-dire la nécessité de s'assurer que toute politique appliquée dans une zone de conflit évite d'exacerber les tensions.¹⁰ La réalisation systématique d'analyses du contexte est essentielle pour la viabilité des activités mises en œuvre.

1. Göteborg et les progrès réalisés depuis lors

1.1. Le Programme de Göteborg

En 2001, le Conseil européen engageait clairement l'UE vis-à-vis de la prévention des conflits.¹¹ Le programme pour la prévention des conflits violents¹² énonce clairement que "Conformément aux valeurs fondamentales de l'UE, la priorité politique la plus élevée sera accordée à l'amélioration de l'efficacité et de la cohérence de l'action extérieure de l'Union en matière de prévention des conflits". Le document présente également quatre domaines prioritaires :

- fixer des priorités politiques précises en matière d'actions préventives,
- améliorer la cohérence aux niveaux de l'alerte rapide, de l'action et de la définition de la politique,
- renforcer les instruments de prévention à long et court termes, et
- mettre en place des partenariats efficaces.

Ce rapport analyse le Programme de Göteborg au travers de sections différentes, de la volonté politique à la mise en œuvre des politiques. Entre ces deux sections, les instruments à la disposition de l'UE ainsi que la cohérence de ses politiques seront également analysés.

La mise en œuvre de Göteborg est la responsabilité conjointe des institutions européennes et des Etats Membres. Certains Etats Membres ont développés des plans d'action nationaux et des coordinations stratégiques afin d'améliorer leurs capacités pour la prévention des conflits. L'UE devrait intégrer les leçons tirées de ces stratégies nationales qui fonctionnent bien, particulièrement en relation aux structures interinstitutionnelles avec des lignes budgétaires spécifiques pour la prévention des conflits ou les plans d'actions nationaux sur les coopérations et les partenariats. Plus de dialogue et d'échanges entre les Etats Membres au sujet de leurs efforts à respecter leur décision initiale de 2001 sont également nécessaire.

1.2. Lacunes et limites : où est-ce que l'UE doit améliorer son action ?

• Volonté politique pour des actions préventives

Depuis 2001, l'UE a démontré une volonté politique croissante à s'engager dans la gestion des crises et la prévention des conflits. Celles-ci sont utilisées comme deux termes distincts dans le vocabulaire institutionnel européen. Jusqu'à maintenant, la relation entre "prévention des conflits" et "gestion des crises" est restée floue. Certains fonctionnaires continuent à voir la prévention des conflits comme une activité focalisée sur la « sécurité » et dès lors demeurant dans le domaine des acteurs de "sécurité". Cependant, l'UE n'utilise pas encore tout son potentiel en amont et en aval des conflits violents afin de prévenir plus efficacement son déclenchement ainsi que sa réapparition. Son envergure en matière de prévention des conflits inclut à la fois ce qui peut traditionnellement être conçu comme des activités de développement ainsi que des initiatives pour faire face à des questions de "sécurité dure".

¹¹ Pour une perspective historique de l'UE et la prévention des conflits, voir Christopher Hill, «The EU's Capacity for Conflict Prevention», *European Foreign Affairs Review*, 6-2001, pp.315-333 ou Jan Wouters and Frederick Naert, «The EU and conflict prevention: A brief historic overview», in Vincent Kronenberger and Jan Wouters, *The European Union and Conflict Prevention – Policy and Legal Aspects*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2004

¹² Le Programme de Göteborg est en annexe à ce rapport

1. Göteborg et les progrès réalisés depuis lors

Encadré 1. Qu'est ce que la prévention des conflits

La prévention des conflits ou la consolidation de la paix¹³ peut être appréhendée comme un processus à long terme impliquant une variété d'activités. Cette approche cherche à « encourager le développement de conditions structurelles, d'attitudes et modes de comportements politiques qui pourraient permettre un développement économique et social pacifique, stable et finalement prospère. Les activités de prévention des conflits sont développées afin de mettre un terme et éviter les conflits armés et pourraient être également entreprises pendant les conflits armés, dans son sillage ou afin de prévenir et anticiper un conflit armé de débiter.¹⁴ Un conflit est toujours spécifique à un contexte¹⁵ et, de même que pour les causes des conflits, la prévention des conflits est multidimensionnelle et change avec le temps. Elle inclut l'interaction de facteurs sociaux, culturels, politiques, de sécurité, économiques, géographiques et idéologiques. Les activités de base pour la prévention des conflits incluent, entre autres, la coopération au développement, la défense des droits de l'homme, la coopération économique et les politiques de sécurité, toutes entreprises d'une manière sensible aux conflits.

Dans le Programme de Göteborg, l'UE reconnaît la primauté de la prévention des conflits sur la gestion des crises mais il est essentiel d'établir plus de clarté dans la manière dont l'UE communique et conçoit ses activités dans ces domaines. Finalement, ce qui sous-tend les deux est l'intention d'aider à mener et soutenir la paix et s'attaquer aux causes sous-jacentes et aux conséquences émergentes des conflits violents. Même si les flux financiers peuvent être différents en pratique, la gestion de crises doit être intégrée comme étant un aspect d'une approche intégrée à la prévention des conflits plutôt que d'être une opération distincte.

Echouer à prévenir le déclenchement et la récurrence des conflits violents a d'énormes coûts humanitaires, financiers et politiques. Cependant, malgré des études démontrant que la prévention des conflits offre sur le long terme des bénéfices économiques, politiques et développementaux¹⁶, l'UE continue à investir plus de temps et d'argent à développer ses capacités de gestion des crises (au moyen du Plan d'Action pour les Aspects Civils de la PESD et le Civilian Headline Goal 2008) et d'anti-terrorisme¹⁷ plutôt que de développer ses instruments pour la prévention des conflits en amont.

Aussi longtemps qu'elle manquera de volonté politique afin d'établir une approche compréhensive de la prévention des conflits et de la consolidation de la paix, l'UE ne remplira pas ses objectifs de Göteborg ni ne rencontrera ses objectifs de cohérence institutionnelle. C'est la volonté politique qui doit guider les améliorations nécessaires.¹⁸ Une option pour arriver à cet objectif est l'adoption d'une stratégie européenne de sécurité humaine qui mette ensemble la substance des engagements constructifs existant de l'UE envers la prévention des conflits et la consolidation de la paix et sous lequel les plans d'actions et cadres politiques peuvent être conçu.¹⁹

¹³ Ce lien entre la prévention des conflits et la consolidation de la paix est également reconnu par l'OCDE CAD, considérant que le rôle explicite de la consolidation de la paix est de prévenir les conflits violents. Voir OCDE CAD, *Peace-building overview*, 2005

¹⁴ Dan Smith, *Towards a Strategic Framework for Peacebuilding: Getting their Act Together*, Oslo, Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs, 2004. Cette définition de la prévention des conflits/consolidation de la paix est également proche de celle proposée par Michael Lund, «Preventing Violent Intrastate Conflicts: Learning lessons from experience» in van Tongeren, Paul et al. (eds), *Searching for peace in Europe and Eurasia - An overview of conflict prevention and peacebuilding activities*, London: Lynne Rienner, 2002, Publishers, Inc.

¹⁵ Gareth Evans, «What We Know About Preventing Deadly Conflict: A Practitioner's Guide», *Politique Etrangère*, 1-2006

¹⁶ Malcolm Chalmers, *Spending to Save - Is conflict-prevention cost-effective?* CICS Working paper 1, Avril 2005. Voir également *In Larger Freedom*, Report of the UN Secretary General, mars 2005

¹⁷ Même si le Conseil considère que la prévention des conflits à long terme est un instrument pour combattre le terrorisme : «The EU shall develop long-term conflict prevention and peace-building initiatives, recognising that progress in these areas is a necessary precondition also for African States to build and sustain capacity to deal effectively with terrorism», *Position commune du Conseil 2005/304/CFSP, 12 avril 2005 concerning conflict prevention, management and resolution in Africa and repealing Common Position 2004/85/CFSP*

¹⁸ Sophia Clément, *La prévention des conflits dans les Balkans : le Kosovo et l'ARY de Macédoine*, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UEO, Cahier de Chaillot n°30, Paris, décembre 1997

¹⁹ Cette stratégie pourrait aider à définir des lignes directrices claires sur le mainstreaming ; éviter la marginalisation continue de la prévention des conflits dans les instruments de la Commission (par exemple NSA, IEDDH, PEV) ; atteindre plus de cohérence et infléchir sur le terrain en évitant les contradictions entre autres entre l'action militaire sur le court terme et l'intervention humanitaire

1. Göteborg et les progrès réalisés depuis lors

• Les instruments de l'UE pour la prévention des conflits

L'UE a le potentiel pour être un acteur crucial dans la prévention des conflits. Elle a à sa disposition le budget d'aide et le marché les plus importants du monde, des liens culturels et historiques étroits avec la plupart des régions sensibles et une présence politique dans la plupart des forums économiques. Tout ceci est traduit par une large variété d'instruments, à la fois au niveau communautaire et intergouvernemental. Utilisés de manière prudente et cohérente, ces moyens économiques et politiques pourraient être ciblés plus efficacement afin de d'aider à traiter les causes fondamentales des conflits. De plus, améliorer la coordination entre la watch-list²⁰ et la EC check-list for root causes of conflicts avec d'autres exercices tels que les études annuelles faites sur l'Afrique depuis 2004, pourrait devenir un instrument inter-pilier important dans la conception de stratégies de prévention des conflits pour un pays enclin à un risque de conflit violent.

Particulièrement, la Commission européenne dispose de nombreux instruments pour des actions de prévention structurelle à long terme et directe à court terme. La Commission a été active dans la défense et le soutien à de nombreux programmes liés aux conflits tels que les observations d'élections, la réforme de la police et de la justice, le désarmement, la démobilisation et la réintégration (DDR), les armes légères et de petits calibres (ALPC) ainsi que des initiatives pour s'attaquer à l'exploitation des ressources naturelles pour entretenir les conflits (Kimberley et FLEGT). Dans le second pilier, le Conseil a réalisé des avancées importantes dans le développement de ses capacités et structures pour la gestion civile et militaire des crises dans le cadre de la PESD, du dialogue diplomatique, et des efforts accrus en matière de diplomatie préventive et de médiation du HR/SG Solana et des Représentants Spéciaux.

Le Programme de Göteborg stipule que l'UE "doit utiliser ces instruments d'une manière plus ciblée et plus efficace et pour s'attaquer aux causes profondes de conflits que sont la pauvreté, la mauvaise gestion des affaires publiques et le non respect des droits de l'homme mais aussi la course à l'exploitation de ressources naturelles rares". Cependant, bien qu'il y ait des progrès dans le débat politique sur la cohérence, la plupart des activités de la Commission et du Conseil sont utilisées de manière étroite et ne sont pas intégrées dans une approche de sensibilité aux conflits cohérente. Ceci est également reflété dans la tendance de l'UE à ne pas surveiller ses activités dans le domaine du commerce, du développement et de l'environnement pour leur impact dans les zones de conflit ou à risque, aussi bien dans leur conception que dans leur mise en œuvre. Si l'UE souhaite utiliser tous ses instruments de manière efficace, il y a un réel besoin d'institutionnaliser la sensibilité aux conflits dans toutes les politiques européennes pertinentes (voir plus bas).

• Cohérence des politiques

La cohérence des politiques peut être définie, en suivant l'OCDE CAD, comme la "systématique promotion d'actions politiques se renforçant mutuellement entre les agences et départements gouvernementaux, créant des synergies vers la réalisation des objectifs adoptés".²¹

Afin d'assurer la cohérence, la coordination entre les trois piliers de l'UE et entre les institutions de chaque pilier est essentielle. Souvent les différents acteurs de l'UE semblent connaître très peu à propos des activités des autres dans un pays ou une région²². La communication peut également être sous optimale entre les unités basées à Bruxelles et les délégations. De plus, en dépit de lignes directrices pour la coordination entre les piliers et des améliorations significatives au niveau de la coopération entre les Etats Membres et l'UE ainsi qu'entre le

sur le long terme ; faciliter une analyse systématique des conflits et l'échange d'information ; adopter des lignes directrices clés pour appliquer plus systématiquement des approches de sensibilité aux conflits ; et légitimer un rôle large pour les experts travaillant dans les domaines de la prévention des conflits, la gestion de crises, la reconstruction, la consolidation de la paix et la réconciliation.

²⁰ Cette watch list est gérée par le Secrétariat Général du Conseil en étroite coopération avec la Commission européenne, DG RELEX (utilisant la EC check-list for Root Causes of Conflicts). Cette liste des crises potentielles à travers le monde sur lesquelles l'UE devrait se focaliser est remise à jour tous les six mois pour chaque présidence.

²¹ OCDE CAD, *policy brief on policy coherence*, July 2003, <http://www.oecd.org/dataoecd/11/35/20202515.pdf>. Dans un rapport publié par BOND, Paul Hoebink du Centre for International Development Issues Nijmegen définit «policy coherence» comme 'the non-occurrence of policies or the results of policies that are contrary to the objectives of a given policy'. Voir BOND, *The Networker*, août 2006, <http://www.bond.org.uk/networker/aug06/eupolicies.htm>.

²² Au sein de la Commission, la seule unité se focalisant sur la prévention des conflits est située dans la DG RELEX (l'unité 'crisis management and conflict prevention' dans la Direction 'crisis platform and policy coherence'). Comme Saferworld le souligne, «there are no conflict prevention focal points in DG Development and DG EuropeAid» and the DG RELEX conflict prevention unit «is not in a position – and not resourced – to fulfil its potential to act as an engine for mainstreaming conflict prevention, and is unable to gather all the relevant information and cannot provide for country specific information». Voir Saferworld Briefing sur *Programming and implementation of the Country Strategy Paper for Uganda : Taking conflict into account*, juin 2006, p.5, disponible à www.saferworld.co.uk.

1. Göteborg et les progrès réalisés depuis lors

Conseil et la Commission, il y a toujours une rivalité autour des compétences légales concernant les activités de sécurité entre les Etats Membres au sein du Conseil et la Commission. L'UE doit résoudre ces questions et repenser la structure institutionnelle de manière à produire une approche intégrée et compréhensive liant tous les principaux instruments et acteurs européens - prévention des conflits, développement, commerce, économie, diplomatie, missions civiles et politico-militaires de la PESC/PESC.

Toutes les politiques de l'UE pouvant avoir un impact sur le conflit devraient être intégrées dans une perspective de prévention des conflits. Par exemple, la récente publication d'un Livre Vert sur la stratégie européenne en matière d'énergie ne fait aucune référence à l'impact que les questions énergétiques peuvent avoir sur une situation de crise.²³ La cohérence entre la prévention des conflits et la politique commerciale européenne est également limitée. Bien qu'un récent rapport souligne que "l'UE ne peut pas prétendre que sa politique commerciale soit 'neutre en ce qui concerne les conflits'"²⁴, il reste beaucoup à faire afin que les accords commerciaux de l'UE supportent la prévention des conflits.

Etant donné les interconnexions entre les questions économiques, de sécurité et diplomatiques, il est nécessaire d'institutionnaliser des relations de travail plus proches entre les instruments thématiques ou géographiques, en impliquant les experts pertinents des différents piliers. Les groupes de travail géographiques du Conseil, qui incluent des représentants de la Commission et où l'échange d'information est assez important, représentent un développement important. La première étape serait d'établir des canaux plus efficaces pour l'échange de l'information existante sur les politiques et activités et d'établir un forum où les actions de l'UE pourraient être vraiment discutées et examinées. Pour certains, la Constitution européenne offrait une chance de dépasser la structure en pilier de l'UE, ce qui aurait contribué à réduire le manque de cohérence et d'approche intégrée de la prévention des conflits et de la gestion des crises²⁵ par la création d'un Ministre des Affaires Etrangères de l'UE et d'un service d'action extérieur commun. Ces options auraient, toujours selon les défenseurs de cette approche, aider à assurer la cohérence de l'action extérieure de l'UE mais avec les référendums négatifs français et néerlandais le futur de la Constitution est plus qu'incertain.

• Définir et mettre en œuvre des activités sur la base des politiques

Améliorer l'efficacité de l'UE à prévenir des conflits dépend de l'adoption et de la mise en œuvre d'approches sensibles aux conflits dans le domaine de la coopération au développement et économique, de la gestion de crise et de l'assistance technique.

Encadré 2. La sensibilité aux conflits²⁶

La sensibilité aux conflits signifie la capacité d'une organisation à :

- comprendre le contexte dans lequel elle opère ;
- comprendre l'interaction entre son intervention et le contexte ; et
- agir selon la compréhension de cette interaction afin d'éviter les impacts négatifs et de maximiser les impacts positifs

La composante centrale d'une pratique sensible aux conflits est l'analyse du conflit. Une telle analyse sera cruciale dans la programmation, en particulier la compréhension de l'interaction entre l'intervention et le contexte.

Dans tout contexte donné, toutes les tensions socio-économiques et politiques, toutes les causes fondamentales et tous les facteurs structurels sont pertinents pour la sensibilité aux conflits car tous ont le potentiel de devenir violent. La sensibilité aux conflits doit encore être comprise et prise en compte par les décideurs et praticiens

²³ Commission européenne, Livre Vert, «A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy», COM(2006)105 final, 8.03.2006

²⁴ Oli Brown, International Institute for Sustainable Development, *EU Trade Policy and Conflict*, March 2005, p.2 -http://www.iisd.org/pdf/2005/security_eu_trade_policy.pdf

²⁵ Agnieszka Nowak, *Civilian crisis management: the EU way*, Institute for Security Studies, Paris, Chaillot Paper #90, juin 2006, p.11

²⁶ *Conflict Sensitive Approaches to development, humanitarian assistance and peacebuilding – A resource pack*, Africa Peace Forum, Centre for Conflict Resolution, Consortium of Humanitarian Agencies, Forum on Early Warning and Early Response, International Alert, Saferworld, 2004

1. Göteborg et les progrès réalisés depuis lors

de l'UE à Bruxelles et dans les délégations de la Commission. Son application n'implique pas seulement de baser la programmation sur l'analyse mais aussi d'assurer un suivi opérationnel en ligne avec la capacité existante en ressources humaines et financières ainsi que sur l'harmonisation entre piliers et avec les Etats Membres. Comme l'étude de Saferworld sur l'Ouganda l'a montré, l'UE a à sa disposition deux instruments : le Project Cycle Management Guidelines et la EC check list on root causes of conflicts qui pourraient être utilisés afin de réaliser une analyse de conflit lors de la programmation. Cependant, ces instruments ne sont pas assez utilisés et demeurent difficiles à utiliser pour le personnel de la Commission qui n'est pas formé et sensibilisé à la sensibilité aux conflits.²⁷

Mettre en œuvre le Programme de Göteborg nécessitera également que l'UE renforce ses partenariats pour la prévention des conflits avec les organisations internationales et régionales ainsi qu'avec la société civile et d'en créer de nouveaux là où cela s'avère être nécessaire.

Dans ses partenariats avec les organisations internationales, et comme les rapports successifs des présidences sur la prévention des conflits le montrent, l'UE a développé des efforts considérables afin de mieux travailler avec l'ONU - la création récente de la Commission de consolidation de la paix des Nations Unies offre à l'UE une opportunité supplémentaire d'apporter une valeur ajoutée dans les pays sur lesquels cette Commission se focalisera. L'UE coopère également avec l'OSCE (avec une attention encourageante sur l'adaptation des leçons tirées et des bonnes pratiques dans les domaines du recrutement, de la formation et de l'approvisionnement), les Nations Unies (avec des développements positifs en termes de dialogues de bureau à bureau entre les deux institutions dans le domaine de la prévention des conflits), l'OCDE et, de manière importante également, avec l'Union Africaine. Ces dernières années, les Présidences irlandaise, luxembourgeoise, autrichienne et finlandaise ont également avancé dans la coopération avec les ONG. De plus, l'IEDDH permet de soutenir la société civile, y compris le réseau pour la prévention des conflits.²⁸

Il reste de nombreux défis afin d'atteindre une meilleure interaction entre les différentes organisations internationales ainsi que dans la participation de l'UE dans les forums internationaux.²⁹ Ceci inclut l'amélioration de l'expertise dans le domaine de la consolidation de la paix au niveau de l'UE, en ce compris les délégations elles-mêmes, afin de compléter (voire même d'aider à améliorer) les compétences des participants de l'UE. Des efforts ont également été déployés afin d'assurer la coopération plutôt que la compétition.³⁰

Dans un futur proche, les Etats Membres et les institutions de Bruxelles devront étendre et renforcer les réseaux existant et les acteurs travaillant sur les questions de prévention des conflits en incluant de plus en plus les experts gouvernementaux et non gouvernementaux dans le domaine de la prévention des conflits et de la consolidation de la paix. Le rôle des acteurs non étatiques dans les pays partenaires, mentionné dans le Programme de Göteborg, reste marginal et mérite une attention particulière de la part de l'UE. La création d'un nouvel instrument thématique sur les acteurs non étatiques pour 2007-2013 pourrait offrir de nouvelles possibilités de conduire des activités de prévention des conflits au travers du travail des acteurs non étatiques à condition que l'actuelle exclusion de la prévention des conflits des instruments thématiques soit stoppée. Les groupes locaux de pression pour la paix devraient également être considérés comme l'un des partenaires stratégiques afin d'établir la stabilité dans un pays donné, spécialement ceux particulièrement exposés à des menaces armées tels que les défenseurs de droits de l'homme et les leaders communautaires. Des méthodes de coopération avec le secteur privé, en tant qu'acteur dans la prévention et dans l'aggravation de la violence, doivent également être développées.³¹

²⁷ Saferworld Briefing on *Programming and implementation of the Country Strategy Paper for Uganda : Taking conflict into account*, juin 2006, disponible à www.saferworld.co.uk

²⁸ CPN: une nouvelle ligne budgétaire a été allouée dans l'IEDDH pour un projet pilote d'un an en 2005-2006, le Partenariat pour la Prévention des Conflits, et en 2006 pour une action préparatoire.

²⁹ Fraser Cameron, *The EU and international organisations: partners in crisis management*, Conflict Prevention Partnership report, EPC Issue Paper #41, October 2005, p.27

³⁰ Voir Michael Barnett, « Partners in Peace? The UN, Regional Organizations and Peacekeeping », *Review of International Studies*, vol. 21/4, 1995, pp. 425-432.

³¹ Voir, entre autres, les publications de International Alert sur «business and conflict issues», telles que *Conflict Sensitive Business Practice* (2005) et *Local Business, Local Peace: the Peacebuilding Potential of the Domestic Private Sector* (2006), disponible sur www.international-alert.org

1. Göteborg et les progrès réalisés depuis lors

Comme International Alert et International Crisis Group le montrent dans leurs rapports respectifs sur le Sud Caucase, renforcer la société civile est également un moyen d'augmenter la compréhension publique de l'UE, de développer sa crédibilité auprès des populations de ces régions et de promouvoir les valeurs de l'UE.³²

1.3. Comment avancer ?

Les sections suivantes traiteront de différentes questions relatives à la prévention des conflits. À l'aide d'une étude de cas fictive, le rapport soulignera le potentiel et les limites de l'UE à adresser ces défis. Diviser la prévention des conflits entre la sécurité, la gouvernance, les questions économiques et sociales, et la justice transitionnelle est artificiel mais nécessaire à l'analyse. Ces questions sont inévitablement liées et auront dès lors d'inévitables recoupements. Une organisation internationale telle que l'UE ne peut échapper à la définition de priorités dans ses actions. Néanmoins, cette définition des priorités devra être réalisée au sein d'un cadre intégré qui définit les objectifs et activités sur le court, le moyen et le long terme. Tel que requis par le Programme de Göteborg, l'UE devra également développer et construire des partenariats avec les organisations internationales, régionales et non gouvernementales, permettant une division du travail efficace entre les différentes organisations.

³² International Alert – Conflict Prevention Partnership report, *From Decorative Democracy to Democratic Legitimacy - Peacebuilding in the South Caucasus – what can the EU contribute?*; ainsi que le rapport Crisis Group – Conflict Prevention Partnership report on *Conflict Resolution in the South Caucasus: the EU's Role*, mars 2006. Ces rapports sont disponibles sur www.conflictprevention.net

1. Göteborg et les progrès réalisés depuis lors

Encadré 3. L'étude de cas du Kalvela

Le Kalvela est un pays fictif qui a été développé comme étude de cas par International Alert pour ses formations sur la résolution des conflits. Le texte qui suit est un résumé de l'étude de cas du Kalvela avec quelques changements pour les besoins de ce rapport.

Le Kalvela est un état fragile. Il est à la fois affecté par un conflit et risque un régénérescence de la violence généralisée. Il a connu des décennies d'instabilité et de violence. Dans son système de gouvernance il n'y a, et il n'y a pas eu traditionnellement, aucune séparation des pouvoirs et une absence fondamentale de système de vérification et de contrôle dans l'exercice du pouvoir. Les membres de l'élite rivalisent pour les principales sources de richesse et de pouvoir et il y a peu, voire aucune, participation publique dans la vie économique et politique. La conscience du concept de citoyenneté est minimale. En termes de développement économique, il s'agit du pays le plus pauvre de la région, avec un niveau très bas de PIB par habitant, d'espérance de vie à la naissance et d'alphabétisation féminine.

Le pays est fortement dépendant de l'aide internationale afin de remplir ses obligations de balance de paiements. En conséquence, il se dirige sévèrement vers une crise humanitaire due en large partie à son histoire de conflits sur le long terme. Il fait face à des taux de VIH/SIDA en croissance rapide, à une urbanisation rapide, à des différences en termes d'ethnicité, de religion et de langage et à des infrastructures et une économie dévastées. Néanmoins, bien que les violences sexuelles et domestiques ainsi que les crimes mineurs se sont généralisés depuis la fin de la guerre civile, certains indicateurs de développement montrent des signes d'encouragement. L'espérance de vie et l'éducation augmentent et la prévalence de tuberculose ainsi que la malnutrition infantile sont en diminution.

Il existe des disparités significatives en termes de richesse et de développement entre ses trois régions. Une région, l'Ilmar, est la source d'agriculture pour l'économie et reçoit la majeure partie de l'aide internationale. La région du Vuori, considérée comme la plus désavantagée, ne dispose de presque aucune infrastructure et est assez isolée du contrôle central. Quelques gouvernements européens fournissent une assistance minimale mais néanmoins celle-ci est faite au moyen de conseils techniques et d'infrastructures. Finalement, la région de l'Etalah est riche en ressources naturelles mais fait face à des problèmes de déforestation et, bien que contribuant aux recettes d'exportation du pays, la région engrange peu de bénéfices. Les ressortissants de l'Etalah ont été favorisés au travers de l'histoire et en ont, par conséquent, profité économiquement, politiquement et militairement.

Le Kalvela fait face au népotisme et à une instabilité politique récurrente, avec des changements réguliers de gouvernement à la fois violemment et non violemment. En octobre 1991, le Kalvela a connu ses premières élections amenant à l'élection du premier président démocratiquement élu. Néanmoins, des allégations de corruption et de leadership inefficace ont amené à l'émergence de partis politiques des différentes régions et l'interdiction de l'un d'entre eux a débouché sur une guerre civile. Après le cessez le feu de 2003, le pays a prévu des élections pour mars 2007 mais il existe toujours de tensions entre le gouvernement actuel et les partis d'opposition.

Comme résultat de la violence et du conflit à travers le pays, les donateurs et les agences de développement ont rencontré des difficultés croissantes dans la mise en œuvre de leurs programmes. De plus, les gouvernements occidentaux font pression sur les banques et donateurs afin de suspendre tout support financier jusqu'à ce que les allégations d'abus de droits de l'homme cessent. Ceci est un dilemme majeur pour la communauté internationale vu que les niveaux de pauvreté sont désespérément hauts et la distribution même des services de bases dépend de l'assistance extérieure.

³³ Le Kalvela correspond également aux critères de « failed state » de Malcolm Chalmers :

«States that fail have common characteristics: 1) Central government loses control over large parts of national territory, the writ of its security forces often does not extend beyond the capital and major towns, and other government services – schools, courts, police –

2. Les activités de l'UE pour la prévention des conflits : La situation actuelle et ce qui est nécessaire

2.1. Sécurité

2.1.1. La situation de la sécurité au Kalvela :

Comme dit précédemment, le Kalvela a été affecté par un conflit à long terme. De nombreux facteurs, certains déjà mentionnés plus haut, ont entièrement contribué à cette situation fragile. Un mouvement issu de la région pauvre du Vuori et exclu des élections de 1995 a déclaré la guerre au gouvernement. En conséquence, une opération brutale du gouvernement en 1997 a mené à de nombreuses arrestations et détentions préemptives et à un minage important de la région frontalière afin de contenir l'approvisionnement en armes par le pays voisin. Tandis qu'un cessez-le-feu, surveillé par l'ONU, a été signé entre le gouvernement et ce mouvement en 2003, une autre insurrection apparut dans la région de l'Etalah en 2002 et est encore active. L'armée du Kalvela et d'autres services de sécurité sont non réformés et sont hors d'atteinte des procédures judiciaires, des affaires internes et très peu sous le contrôle parlementaire. Chefs et combattants sont impliqués dans l'exploitation et l'extorsion des ressources extractives, permises par la mauvaise gouvernance, la guerre et l'instabilité. La composition des services de sécurité est organisée selon des lignes ethniques et une immense partie des villageois, particulièrement les jeunes garçons et filles, ont été sous la pression de l'armée et des rebelles pour rejoindre la guerre. De plus, la présence des milices rebelles peut être une raison commode pour garder une armée importante, qui a quadruplé en taille depuis 1995. En même temps, une société militarisée facilite la répression de la société civile locale et des défenseurs des droits de l'homme ainsi que des potentiels groupes d'intérêts pour la paix. Une opération de gestion de crise aura probablement des impacts importants, certains pouvant être potentiellement négatifs. Une mission de l'ONU et une initiative de réforme du secteur de la sécurité ont été lancées dans la région de l'Ilmar et la communauté internationale envisage de mener une initiative de DDR également dans cette région.

2.1.2. Les défis en matière de sécurité :

Les programmes de réforme du secteur de la sécurité supportent un large panel d'objectifs clés incluant la réduction de la pauvreté, la prévention des conflits, la reconstruction post-conflit et la réconciliation, la promotion des droits de l'homme et la démocratisation.³⁴ De tels programmes peuvent également amener à des résistances de la part de ceux ayant des intérêts dans l'état actuel du secteur de la sécurité. Il y a donc un important mais difficile besoin de différencier ceux ayant des raisons légitimes de s'opposer aux réformes proposées et ceux agissant dans leur propre intérêt personnel et dont les justifications manquent de légitimité. Lorsque le secteur de la sécurité devient une force pour nuire, sa réforme est clairement une priorité urgente pour la communauté internationale mais la diversité des forces en présence et la compétition entre leurs intérêts en font une tâche très complexe. Dans le cas du Kalvela, un processus électoral pacifique est devenu la priorité immédiate du gouvernement et des donateurs. Assurer la sécurité durant les élections ne devrait pas détourner les ressources et l'énergie du gouvernement et des donateurs des efforts de réforme à long terme. La compréhension claire des bénéficiaires principaux de ces efforts (la population locale exposée aux abus des forces de sécurité et spécialement les groupes vulnérables) devrait donc encourager les donateurs à impliquer les populations locales dans le processus.

Une approche cohérente et compréhensive est vitale pour augmenter l'impact des interventions en abordant les différents aspects de la sécurité et de la justice tout en encourageant la coordination et la cohérence entre les différents acteurs. Comme les lignes directrices de l'OCDE le soulignent, "bien que difficiles à réaliser, des cadres stratégiques sont particulièrement importants à cause du besoin de coordination des politiques entre une grande variété de secteurs et des dangers liés au fait que des acteurs multiples s'entrecroisent dans leur travail de programmation".³⁵

Les **Armes Légères et de Petits Calibres** (ALPC) sont un sujet clé dans les conflits contemporains et les zones de crise. Selon les Nations Unies, il y a plus de 600 millions d'armes légères et de petits calibres en circulation dans le monde. Plus de 50 pourcents de ces armes ne sont pas détenues par des gouvernements et les

are largely absent. The government cannot enforce its laws or raise taxes; 2) Political power, and the resources that go with it, is fought over by insurgents, warlords, traditional leaders and criminal gangs. Lightly-armed factions conquer large swathes of countryside with relative ease; 3) Where they are strong enough, they may conquer state power, or establish a successful new breakaway state, as in East Timor and Eritrea. In the absence of such a resolution, failed states are characterised by intermittent, and often intense, conflict: a true Hobbesian nightmare»

Malcolm Chalmers, *Rescuing the State – Europe's next challenge*, British Council, European Commission, Foreign Policy Centre, 2005, p.3

³⁴ Voir Saferworld et International Alert Post-seminar paper «Developing a common security sector reform strategy for the EU», 28 novembre 2005, séminaire organisé par la Présidence britannique de l'UE en collaboration avec la Commission européenne

³⁵ OCDE CAD lignes directrices sur 'Security System Reform and Governance', page 23

2. Les activités de l'UE pour la prévention des conflits : La situation actuelle et ce qui est nécessaire

ALPC sont responsables de plus ou moins 500.000 morts et de millions de déplacés chaque année. Comme le Secrétaire Général des Nations Unies le soulignait, la question des ALPC "n'est pas qu'une question de sécurité, c'est également une question de droits de l'homme et de développement"³⁶ et son impact sur le système social, économique et politique est considérable. De nombreuses armes légères ont été dispersées dans le monde, particulièrement en Afrique, après la guerre froide. Les ALPC sont également devenues un instrument important pour les activités terroristes.

Les programmes de **Désarmement, Démobilisation et Réintégration** (DDR) visent à désarmer les combattants en collectant les armes, les démobiliser et aider à réintégrer les individus et les groupes dans la société au sein de la communauté.³⁷ Ces programmes sont devenus partie intégrante de nombreux accords de paix dans de nombreux pays mais leur succès reste limité. Au sein de la composante 'réintégration', les anciens combattants reçoivent des modules de formation et d'éducation avec la conviction que ces nouvelles aptitudes les aideront à construire une nouvelle vie. Tandis que DDR est un aspect crucial de la consolidation de la paix, il peut devenir une source de tensions si les promesses en termes de paiements, formation et support ne sont pas tenues ou si l'allure de la démobilisation et le traitement des différentes parties à un conflit est inégal. Les anciens combattants peuvent devenir mécontents et contribuer à encore plus d'insécurité en créant de l'agitation pour un retour au conflit ou en rejoignant des groupes criminels. Un ressentiment de la communauté que les anciens combattants reçoivent un traitement 'spécial' et soient récompensés pour les atrocités passées peut également émerger. DDR doit donc être géré avec attention et le soutien de la communauté est vital.

Les problèmes dans la mise en oeuvre de DDR sont, entre autres, dus au manque de planification, de financement, d'engagement, de coordination et de communication principalement pendant le processus de réintégration.³⁸

2.1.3. L'UE et les questions de sécurité :

La situation actuelle :

Le rapport soulignait plus tôt que l'UE combine actuellement des instruments politiques, développementaux et de sécurité. Ensemble avec le financement qu'elle apporte aux états fragiles, cette présence dans de nombreux pays et la combinaison des instruments de la Commission, du Conseil et des Etats Membres donne à l'UE l'opportunité de devenir un acteur important pour les questions de sécurité. Néanmoins, cet avantage comparatif est limité par un manque de cohérence et de coordination entre et au sein des institutions de l'UE et avec les Etats Membres.

La réforme du secteur de la sécurité :

La réforme du secteur de la sécurité est un sujet inter-pilier qui a été défini comme une priorité par de nombreuses déclarations de la Commission et du Conseil. L'adoption de la Stratégie Européenne de Sécurité en décembre 2003 a engagé l'UE à fournir une contribution significative à la sécurité et à la stabilité dans le monde. La réforme du secteur de la sécurité est une des manières d'y arriver. Cette réforme est également partie intégrante de la bonne gouvernance³⁹, qui est l'un des objectifs de la politique européenne de développement.⁴⁰

Le plus gros défi afin d'atteindre un engagement de l'UE plus efficace dans ce domaine reste cependant de transformer les intérêts concurrents au sein des institutions européennes et des Etats Membres en un processus de collaboration concentrant les capacités séparées au sein de mécanismes de recrutement et de formations communs. Bien que la nécessité d'intégrer la réforme du secteur de la sécurité dans les instruments communautaires soit généralement mentionnée dans tous les rapports annuels des Présidences sur la prévention des conflits, en pratique très peu de choses sont réalisées sur le terrain au niveau des délégations où la connaissance des récents processus sur la réforme du secteur de la sécurité à Bruxelles reste limitée.⁴¹

³⁶ «We the People, the role of the UN in the 21st century», Rapport du Secrétaire Général Kofi Annan à l'Assemblée Générale, octobre 2000, chapitre 4, p.52

³⁷ Cette vue d'ensemble de DDR est principalement tirée du rapport CPP de International Alert «The EU and DDR: Supporting Security and Development», juillet 2006

³⁸ Voir International Alert CPP Report «The EU and DDR: Supporting Security and Development», juillet 2006

³⁹ Voir la Communication de la Commission sur 'Gouvernance and Développement' de 2003, p.8

⁴⁰ Voir notamment l'Accord de Cotonou et le Consensus Européen sur le Développement

2. Les activités de l'UE pour la prévention des conflits : La situation actuelle et ce qui est nécessaire

En juin 2006, l'UE a adopté un cadre de politique commune pour la réforme du secteur de la sécurité⁴² qui constitue une étape importante dans le développement d'une approche cohérente et compréhensive dans ce domaine.

Armes légères et de petits calibres :

Au moyen des budgets communautaires et PESC, l'UE a également été très active dans son soutien aux activités afin de prévenir la prolifération et la mauvaise utilisation des ALPC. Les bases juridiques à cet effet ont été très diverses : actions communes PESC⁴³, 8e et 9e FED⁴⁴, TPS⁴⁵, lignes budgétaires de l'IEDDH⁴⁶, le mécanisme d'action rapide⁴⁷, le programme régional CARDS⁴⁸, le Stabex⁴⁹, l'article 255 de la Convention de Lomé.⁵⁰ Parce que les ALPC sont à la fois une question de sécurité et de développement, elles ont été adressées comme une question inter-pilier et les premier et le second piliers ont été utilisés comme cadre pour les projets de ALPC ou proches. L'UE a donc soutenu de nombreux projets liés aux ALPC, beaucoup de ceux-ci étant mis en œuvre ou gérés par des agences des Nations Unies telles que le PNUD ou l'UNICEF. Les États Membres participent également dans ces projets soit par co-financement, soit en menant des activités de ALPC parallèles.⁵¹

La perspective d'une Constitution européenne a posé la question de qui de la Commission ou du Secrétaire Général du Conseil serait en charge des questions de sécurité (dont les ALPC) sous la houlette du nouvellement créé service extérieur commun. Les deux institutions sont engagées dans une course contre la montre pour démontrer leurs capacités légales et politiques pour mettre en œuvre des politiques de sécurité efficaces et pertinentes dans les pays tiers. Le soutien de l'UE aux initiatives ALPC s'est avéré être la pierre d'achoppement du contentieux. Les désaccords entre le Conseil et la Commission quant aux compétences sur le soutien des initiatives ALPC en Afrique (CEDEAO) ont poussé la Commission à porter cette question devant la Cour

⁴¹ Heiner Hänggi and Fred Tanner, Promoting Security Sector Governance in the EU's Neighbourhood, Cahier de Chaillot n°80, Institut d'études de sécurité de l'UE, juillet 2005, p.35

⁴² Ce cadre de politique est constitué de la Communication de la Commission «A Concept for European Community Support for Security Sector Reform» et du «Concept for ESDP support to Security Sector Reform» adopté lors du 2736e GAERC du 12 juin 2006 à Luxembourg.

⁴³ Voir les documents suivants: Council Decision 2003/276/CFSP of 15 April 2003 on Small Arms Ammunition Destruction in Albania [NATO/NAMSA], Council Decision 2004/790/CFSP of 22 November 2004 on Small Arms Ammunition Destruction in Albania [NATO/NAMSA], Council Decision 2003/806/CFSP of 17 November 2003 to further extend the European Union contribution to combating the destabilising accumulation and spread of small arms and light weapons in Cambodia, Council Decision 2004/792/CFSP of 22 November 2004 to further extend the European Union contribution to combating the destabilizing accumulation and spread of small arms and light weapons in Cambodia, Council Decision 2004/833/CFSP of December 2004 concerning a European Union contribution to ECOWAS in the framework of the Moratorium on small arms and light weapons, Council Decision 2003/543/CFSP of 21 July 2003 concerning a further European Union contribution to combating the destabilising accumulation and spread of small arms and light weapons in Latin America and the Caribbean [DDA/UN-LiREC, Lima] (Project ongoing after prolongation), Collection and destruction of weapons for development (DRC), Council Decision 2003/807/CFSP of 17 November 2003 concerning a further contribution to the running costs of the 'Stability Pact/UNDP Regional Clearinghouse on Small Arms and Light Weapons', Belgrade, SEE [UNDPSEESAC], Council Decision 2004/791/CFSP of 22 November 2004 concerning a further contribution to the running costs of the 'Stability Pact/UNDP Regional Clearinghouse on Small Arms and Light Weapons', Belgrade, SEE [UNDPSEESAC] (Project ongoing), Small arms management and reduction: combat the proliferation and trafficking of small arms and light weapons by supporting the implementation of the national Action Plan in Tanzania

⁴⁴ Dont les initiatives suivantes : Support to peacebuilding and transition activities of the African Union, Support to the peace process in Burundi, Post-crisis Rehabilitation Programmes 1 and 2 in Ivory Coast, Post-conflict rehabilitation programme for Eritrea, Funds under the Rapid Reaction Mechanism to support the Inter-Congolese Dialogue, to launch preparatory actions for the reintegration of child soldiers and to support independent media and other confidence building initiatives, Support to the peace process in Liberia, Rider to the FA of Post Conflict Budget Support (managed by the WB), Rehabilitation and Resettlement Programme in Sierra Leone, Demobilisation project in Somalia (EDF Balance), support for preparations for an International Conference on the Great Lakes Region, in Tanzania, initiated by the African Union and the UN, Contribution to DDR Multi-donor trust fund in Sierra Leone (managed by WB), DDR element of €40m post conflict programme in Liberia, Reintegration programme in Guinea, Contribution to emergency demobilisation and reintegration support programme in Eritrea, Support to Demobilisation in the frame of macroeconomic reform programme project in Djibouti, Post-war rehabilitation and socio-economic reintegration in Eastern DRC

⁴⁵ Éléments de DDR dans le 1er Emergency and Rehabilitation Programme (€ 35m) en Côte d'Ivoire, TPS et FED

⁴⁶ Support to truth and reconciliation commission in Sierra Leone, Support to special court in Sierra Leone, Support to UNICEF and NGOs for reintegration programmes in Sierra Leone,

⁴⁷ Disarmament demobilisation and reintegration actions in the pool region in Congo Brazzaville.

⁴⁸ CCARDS Regional Programme on Democratic Stabilization and Support to Civil Society Development in Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Former Yugoslav Republic of Macedonia, Serbia and Montenegro, including Kosovo

⁴⁹ Contribution to UNDP demobilisation and rehabilitation programme, Solomon Islands

⁵⁰ Contribution to disarmament and demobilization programme in Congo Brazzaville

⁵¹ For an overview of EU SALW-related activities, see the document EU action in the area of SALW, New York, 30 June 2006, disseminated at the UN Conference to Review Progress Made in the Implementation of the Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All its Aspects. See also European Action on Small Arms, Light Weapons and Explosive Remnants of War, Report from UNIDIR for an EU funded Pilot Project, December 2005. December 2005.

2. Les activités de l'UE pour la prévention des conflits : La situation actuelle et ce qui est nécessaire

Européenne de Justice afin d'annuler une action commune du Conseil sur les armes légères en CEDEAO.⁵² Cette action en justice a pour but de contester la légitimité du Conseil à s'occuper des questions de ALPC, de paix et de sécurité.

Dans un contexte de votes négatifs sur la Constitution et dans l'absence de service extérieur commun, ces tensions ont eu des conséquences contre-productives sur les débats relatifs à la portée des instruments financiers pour la période 2007-2013, la programmation en cours dans les pays et sur la définition des priorités à la fois au sein du Secrétariat Général du Conseil et de la Commission. L'inclusion des projets ALPC ou relatifs aux armes légères dans l'Instrument de Stabilité, l'Instrument de Coopération au Développement et l'Instrument de Politique de Voisinage a subi l'opposition de nombreux Etats Membres et du service juridique du Conseil, entravant la capacité de l'Union à s'impliquer davantage dans la lutte contre la prolifération et la mauvaise utilisation des ALPC. Dans les versions préparatoires de ces documents, la mention ALPC a été soit supprimée soit remplacée par le terme 'armes à feu'.

Bien que l'affaire ne sera résolue que lentement, elle ne devrait pas entraver les efforts pour améliorer la cohérence et la consistance de l'action extérieure de l'UE qui, comme le TUE le mentionne, devrait être respectée par l'Union.⁵³ Comme compromis, les Etats Membres et la Commission européenne ont dégagé un 'accord de principe' au niveau du COREPER selon lequel aucune des deux institutions ne devrait lancer des activités liées aux ALPC en Afrique tant que l'affaire n'est pas résolue.

Les obstacles créés par les divergences légales concernant le processus décisionnel européen empêchent donc temporairement l'UE de mettre en application sa stratégie nouvellement adoptée afin de combattre l'accumulation et le trafic illégal des ALPC et de leurs munitions.⁵⁴ Cette stratégie préparée par le Conseil comme un moyen de s'imposer comme décideur clé dans ce domaine suit l'action commune sur les ALPC de 2002.⁵⁵

Il est à espérer que l'impasse actuelle sur les ALPC sera résolue au travers d'un compromis dans le cadre des débats constitutionnels ravivés à venir et que des mesures pour mener des recherches, assister, soutenir et accompagner la mise en œuvre des activités pour combattre la prolifération et la mauvaise utilisation des armes légères sera intégrée dans les instruments financiers de l'UE pour la période 2007-2013 et au-delà.

Désarmement, Démobilisation et Réintégration :

L'UE est active dans le domaine DDR au travers de politiques des premier et second piliers. DDR est mentionné dans de nombreux documents stratégiques par pays et documents stratégiques par région pour la zone ACP.⁵⁶ La Commission soutient des activités DDR au travers du FED⁵⁷ et d'autres instruments géographiques mais également l'IEDDH et le mécanisme d'action rapide.⁵⁸ Le support aux activités DDR de la Commission passe particulièrement par le PNUD, la Banque Mondiale, l'UNICEF et les ONG⁵⁹ et la Commission est engagée dans la planification de programmes DDR dans les pays. De plus, l'UE soutien le DDR au travers du deuxième pilier avec la mission de gestion civile de crise à Aceh.⁶⁰

⁵² Action brought on 21 February 2005 by the European Commission against the Council of the European Union, Case C-91/05, 2005/ C115/19, Official Journal of the EU, 14 May 2005, C 115/10

⁵³ TUE, Article 27a

⁵⁴ See doc 13066/05. It recognises European action in disarmament is too reactive for the moment, being based solely on post-conflict DDR and SSR programs. In order to be more effective, the European Union should, according to the document, complement this «reactive strategy» by «preventive action which will tackle supply and demand as well as controls on exports of conventional weapons». The EU wants to develop an Action Plan on small arms. This Action Plan would be based, among others, on effective multilateralism; DDR operations; addressing the root causes of demand for SALW, e.g. by addressing political conflicts, development aid, poverty reduction and promotion of human rights; supporting the Rule of Law in countries facing small arms problems, in order to reduce the will of self-defence. Furthermore, the Strategy asks to complement the Joint Action by ensuring the development of a comprehensive and coherent approach, linking human security and human development; and of new European actions on this issue in order to cover all its aspects. The Strategy wants also to include SALW on the agenda for all EU political dialogues, such as the Neighbourhood Policy, the Barcelona Process, Strategic Dialogues and Partnerships (NATO, Russia and China) bi-regional dialogues (Asia and Latin America) but also in the development and assistance programmes with ACP countries.

⁵⁵ Voir doc 2002/589/CFSP

⁵⁶ Intergroup on Peace Initiative, *Briefing Paper* du Quaker Council for European Affairs (QCEA), *The EU & DDR*, 2005

⁵⁷ Voir par exemple le programme de DDR en Érythrée fournissant une démobilisation et une réintégration pour 200.000 ex-combattants. Cette initiative est financée par le FED (€47 millions)

⁵⁸ IEn 2005 le RRM a été utilisé pour fournir un soutien à la démobilisation et à la réintégration d'anciens combattants et détenus à Aceh

2. Les activités de l'UE pour la prévention des conflits : La situation actuelle et ce qui est nécessaire

Un succès à long terme des actions de l'UE de démobilisation et de réintégration devra prendre en compte de manière concertée les activités de sécurité, de développement, de gouvernance et de justice, qu'elles soient nouvelles ou en cours.⁶¹

La manière dont l'UE combine et séquence ses différentes activités aura des "impacts significatifs sur la capacité des sociétés à absorber les anciens combattants dans la vie civile".⁶²

Ce qui est nécessaire :

Réforme du secteur de la sécurité

Au Kalvela, l'armée et d'autres services de sécurité ne sont pas réformés. Renforcer dans l'ensemble le contrôle civil sur la totalité du système de sécurité (tel que défini par le OCDE CAD⁶³) est une partie fondamentale du processus d'établissement des fondations d'une paix et d'un développement durables. La gouvernance du système doit être consistante avec les normes démocratiques, les droits de l'homme et l'état de droit.

Une initiative compréhensive de l'UE dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité devrait donc inclure les groupes armés non gouvernementaux, dans le cas du Kalvela l'UPEM et le KFF. La priorité pour l'UE devrait être de développer un plan réaliste et cohérent pour la réforme du secteur de la sécurité, se focalisant sur la responsabilité démocratique des forces de sécurité et prenant en compte les réalités socio-économiques. La transformation du système de la sécurité au Kalvela en services publics efficaces et démocratiques devra traiter avec prudence les divisions ethniques, sociales et économiques du pays. Si les forces de sécurité sont capables de maintenir l'ordre durant les élections prévues en 2007, l'attention ne devrait pas être portée exclusivement sur celles-ci, comme cela a été le cas en République Démocratique du Congo.⁶⁴ La réforme doit traiter des restructurations formelles mais également informelle, telles que les questions culturelles et comportementales au sein du personnel des services de sécurité, spécialement dans un pays comme le Kalvela où l'armée est dominée par l'élite de l'Etalah et est impliquée dans le commerce illégal des ressources forestières. Comme de nombreux acteurs internationaux (divers pays et organisations) sont impliqués au Kalvela, l'action de l'UE devrait être mieux coordonnée avec tous les acteurs actifs dans la réforme du secteur de la sécurité, particulièrement en reconnaissant le rôle émergent de la Commission de consolidation de la paix des Nations Unies dans l'amélioration de la coordination internationale.

L'UE doit encore améliorer la cohérence de ses actions de réforme du secteur de la sécurité. Il s'agit d'un domaine qui recoupe les compétences de la Commission et du Conseil et les deux institutions ont récemment développés leur concept, définissant des priorités pour les actions au sein des deux piliers dans ce domaine. Si l'UE a bien adopté un cadre de politique commune en juin 2006, celui-ci reste basé sur deux concepts : un pour les actions de la Communauté, l'autre pour les missions PESD. Il est nécessaire d'intégrer ces deux axes au sein d'un concept européen englobant et d'échanger des propositions concrètes montrant comment cela peut être réalisé. Le concept commun de l'UE devrait développer des lignes directrices basées sur les bonnes pratiques et leçons internationales⁶⁵ pour la mise en œuvre de ses politiques de réforme du secteur de la sécurité afin de codifier l'utilisation de ses instruments. Dans l'idée de suivre la définition convenue au sein de l'OCDE CAD, l'attention des programmes devrait porter sur les besoins en sécurité et justice de

⁵⁹ La Commission soutient des initiatives au Liberia au travers du PNUD, dans la région des Grands Lacs au travers du programme de la Banque Mondiale *Multi-country Demobilisation*. Un financement pour un projet au Sierra Leone a également été fourni à l'ONG AFMAL en 2002-2004. Voir le document European Commission, «Supporting Peacebuilding: An Overview of European Community Actions», *op.cit.*, p.8

⁶⁰ La Aceh Monitoring Mission (AMM) a été lancée le 15 septembre 2005

⁶¹ Voir par exemple «The EU's Peace-building Role in the Great Lakes: Impacts, Opportunities and Challenges», International Alert 2006.

⁶² International Alert, «DDR: Time-bound process and long-term goal. The EU's added value», Conflict Prevention Partnership Report, (2006)

⁶³ Les lignes directrices de l'OCDE CAD définissent le secteur de la sécurité comme incluant les acteurs suivants : «Core security actors (e.g. armed forces; police; gendarmeries; paramilitary forces; intelligence and security services (both military and civilian); border guards; customs authorities; reserve or local security units (civil defence forces, national guards, militias)), Security management and oversight bodies (e.g. Executive; national security advisory bodies; legislature; relevant ministries customary and traditional authorities; and civil society organisations); Justice and law enforcement institutions (e.g. judiciary; justice ministries; prisons; criminal investigation and prosecution services; human rights commissions and ombudsmen; customary and traditional justice systems); Non-statutory security forces, with whom donors rarely engage: liberation armies; guerrilla armies; private body-guard units; private security companies; political party militias.»

⁶⁴ Voir l'argumentation de International Crisis Group dans son Conflict Prevention Partnership Report, «Security Sector Reform in the Congo», février 2006

2. Les activités de l'UE pour la prévention des conflits : La situation actuelle et ce qui est nécessaire

la population. Cet objectif peut être atteint de manière plus efficace par un dialogue adapté entre les donateurs et les bénéficiaires, en ce compris les communautés locales concernées, et doit émerger d'un processus itératif.

Un processus de contrôle de l'intégrité des employés du secteur public afin de vérifier leur aptitude à exercer un emploi public serait utile. Le filtrage et le contrôle des individus, particulièrement au sein des structures de sécurité et de justice du Kalvela, est une mesure clé dans la réforme de la gouvernance et permettrait la création d'institutions plus fiables.

Il y a un réel besoin d'intégrer la réforme du secteur de la sécurité dans les cadres de planning et d'analyse de l'UE pour les perspectives financières 2007-2013. Avec les discussions en cours sur les instruments financiers, c'est le moment idéal pour intégrer ces réformes dans la planification et la programmation (y compris les documents stratégiques par pays et région et les programmes thématiques tels que l'IEDDH) au cours de la période budgétaire 2007-2013.⁶⁶

Désarmement, Démobilisation et Réintégration

Au Kalvela, il existe un réel besoin de mettre sur pied une large initiative DDR vu que, depuis 1995, l'armée a quadruplé de taille et les rebelles du KFF sont toujours présents dans la région de l'Etalah. Une attention particulière devrait être donnée aux opportunités économiques pour les anciens combattants, celles-ci étant actuellement assez faibles, et pour les enfants, les jeunes et les femmes. Comme argumenté par International Alert dans son rapport sur DDR, les anciens combattants sont des acteurs clés dans la construction d'une paix durable dans une situation post-confliktuelle. Il y a donc un réel besoin de s'assurer que "les programmes et structures sont complémentaires, focalisés sur la communauté et adaptés au même but final qui est essentiellement la facilitation de la (ré)intégration des anciens combattants, ainsi que d'autres groupes, au sein de communautés dans lesquelles ils sont acceptés et peuvent jouer un rôle sérieux".⁶⁷

Basé sur les résultats des recherches d'International Alert au Libéria et au Burundi, les initiatives DDR de l'UE devraient suivre certains principes directeurs. Tout d'abord, tout projet DDR doit être basé sur une bonne analyse de la situation. En effet, un manque de planification ne prendra pas en compte le rôle plus large que jouent les anciens combattants dans la société et les questions plus larges de sécurité de la communauté, tandis qu'un manque de financement pourrait amener à un déséquilibre entre ce qui est promis et ce qui est effectivement mis en œuvre, créant des frustrations et des tensions qui pourraient mettre en danger ces efforts. Les projets DDR devraient également capitaliser sur et développer les projets de développement communautaires existant et vice-versa. Cela nécessite de travailler avec les sociétés et entrepreneurs locaux. Le projet DDR doit également reconnaître et prendre en considération les différents groupes ethniques et sociaux (par exemple les clivages entre régions et religions ainsi que le pouvoir relatif de chaque groupe dans la société). Afin d'assurer cela, tout projet DDR doit être ancré au niveau de la communauté. Le DDR doit être abordé de manière compréhensive, particulièrement en évitant de découpler les deux "D" court termes du plus long terme "R".

L'attention portée au financement fourni par l'UE aux programmes de DDR occulte les autres actions dans ce domaine. En liant d'autres programmes de consolidation de la paix des premier et deuxième piliers aux actions de DDR et en optimisant les ressources humaines et financières pouvant être mobilisées sur le terrain, l'UE a le potentiel de réaliser considérablement plus. L'utilisation du dialogue politique avec les gouvernements hôtes pourrait créer et protéger l'espace pour un tel engagement stratégique. Mettre avant tout l'accent sur les mécanismes en soi plutôt que sur les résultats, principalement en sécurisant la paix à long terme par la réintégration des anciens combattants au sein de la société, aiderait également à développer des programmes plus efficaces.⁶⁸

La dimension régionale et les liens avec les ALPC et la réforme du secteur de la sécurité sont également cruciaux pour les projets de DDR. Au Kalvela, le trafic d'armes depuis le Venlain voisin doit être abordé en même temps et une réforme efficace du secteur de la sécurité doit avoir lieu vu que les anciens combattants sont souvent réticents à rendre leurs armes dans un vide de sécurité car ils cherchent toujours à assurer leur propre sécurité.

⁶⁵ Par exemple les lignes directrices de l'OCDE CAD et les activités en Bosnie, RDC et Kenya

⁶⁶ Voir Damien Helly (Saferworld), «Developing an EU Strategy for Security Sector Reform», in *European Security Review*, #28, ISIS Europe, février 2006. Voir également EPLO-CPP Policy Paper on the Instrument for Stability, European Peacebuilding Liaison Office, avril 2006

⁶⁷ International Alert, «The EU and DDR: Supporting Security and Development», Conflict Prevention Partnership Background Paper, juillet 2006, p.3

2. Les activités de l'UE pour la prévention des conflits : La situation actuelle et ce qui est nécessaire

Les nouveaux instruments de Stabilité et de Développement devraient, au niveau de la Commission, être également disponibles pour des projets de DDR tandis que les fonds du FED pertinents pour ce secteur devraient être maintenus. Plus de synergies doivent être développées à la fois à l'intérieur de l'UE, avec les Etats Membres, à l'intérieur des piliers (spécialement entre les DG RELEX et DEV pour le premier pilier et entre le CIVCOM et CODEV pour le deuxième pilier), et en dehors de l'UE en développant l'interopérabilité des programmes de DDR entre l'UE et l'ONU.

Armes légères et de petits calibres

La région de l'Ilmar souffre d'une augmentation massive des violences armées et fait face à une énorme prolifération des armes légères. Les tentatives de mettre le secteur de la sécurité sous le contrôle civil et d'une démobilisation et d'une réintégration efficaces des combattants seront sapées s'il n'existe pas un engagement fort - et une approche inter-pilier - de réduire la disponibilité des armes dans les zones instables. L'UE devrait donc intégrer la question des armes légères dans ses programmes de sécurité, de développement et de gouvernance et coordonner les actions menées par la Commission et les Etats Membres. Les perspectives financières 2007-2013 sont une opportunité majeure afin d'assurer une prise en compte des questions de ALPC dans les programmes de sécurité, de développement et de gouvernance.

2.2.1. La situation de la gouvernance au Kalvela :

La situation de la gouvernance au Kalvela est, comme dans de nombreux états fragiles, caractérisée par une combinaison d'à la fois trop de "pouvoir de contrôle" et trop peu de "pouvoir constructif"⁶⁸ et par un système institutionnalisé de corruption, d'exclusion sociale, d'impunité, d'imprévisibilité, de manque de responsabilité et de clientélisme. Le secteur de la sécurité est totalement non réformé et fait face à d'importants problèmes de corruption. Le gouvernement a imposé des restrictions sur certains droits et libertés fondamentaux sous une législation anti-terroriste tandis que certains dirigeants du Kalvela considèrent même que les citoyens ne sont pas prêts pour la démocratie. La participation des citoyens dans la vie politique et économique n'est pas significative et il existe un fossé entre les politiciens, que ce soit au niveau exécutif ou législatif, et le peuple. Le pays connaît des tensions entre la capitale et les provinces et il n'y a pas de réel contrôle sur l'ensemble du territoire. Les autorités ont tendance à essayer de contrôler les médias et la liberté d'expression, les réformateurs disposent de très peu d'espace et la société civile est très diffuse, avec ses propres intérêts politiques et connexions.

2.2.2. Les défis de la gouvernance :

De bas niveaux de gouvernance, signifiant la capacité d'un gouvernement à répondre aux droits et besoins de ses citoyens et la manière dont ces citoyens sont capables de tenir leur gouvernement responsable de ses actes⁷⁰, sont une cause fondamentale de conflits. Reconstruire la gouvernance est essentiel dans une situation d'après conflit. La gouvernance est un concept large visant à développer une administration, des institutions, un gouvernement et une société civile qui soient démocratiques et engagés et incluant la promotion des droits de l'homme et de l'état de droit. Aborder les questions de gouvernance est essentiel afin d'éviter des menaces à long terme et est fondamental dans la reconstruction de la confiance et du dialogue. Ce problème ne peut être réduit à sa dimension politique, les aspects socio-économiques de la gouvernance étant également essentiels.

Une faible gouvernance est un obstacle majeur dans le renforcement du secteur de la sécurité et dans la diversification de l'économie caractérisés par une corruption généralisée, une mauvaise gestion, le crime

⁶⁸ Voir les conclusions du rapport de International Alert, «DDR: Time-bound process and long-term goal. The EU's added value», Conflict Prevention Partnership Report, (2006) et «Developing an EU Strategy to address fragile states: Priorities for the UK Presidency of the EU in 2005», Saferworld et International Alert en association avec EPLO, juin 2005, p.29

⁶⁹ Voir Mick Moore, un pays qui manque de «constructive power» manque de «capacity to organise, to actually command [its] civil and military bureaucracies, to direct public money where [it wishes], to obtain the trust and willing compliance if citizens». Mick Moore, *Methods of Analysing Power, A Workshop Report*, SIDA, mai 2005

⁷⁰ Cette définition est basée sur le Livre Blanc de DFID *International Development, 'eliminating world poverty: making governance work for the poor'*, 13 juillet 2006, p.18

2. Les activités de l'UE pour la prévention des conflits : La situation actuelle et ce qui est nécessaire

organisé et un réinvestissement limité. Concernant la réforme du secteur de la sécurité, assurer une bonne gouvernance au sein des nouveaux services de sécurité, en leur donnant la capacité et en s'assurant de leur engagement à protéger les communautés qu'ils sont supposés servir, est d'une importance particulière pour la durabilité des programmes.

2.2.3. L'UE et la gouvernance :

La situation actuelle :

La Stratégie Européenne de Sécurité, adoptée par l'ensemble des Etats Membres au Conseil européen de décembre 2003, souligne que des états bien gouvernés sont essentiels afin de prévenir les conflits et l'instabilité. Il est donc très important pour l'UE de soutenir les réformes institutionnelles et économiques au niveau de l'état et local.

La Commission dispose de différents moyens pour des initiatives sur le long terme dans ce domaine et a récemment développé son cadre politique pour le soutien à la gouvernance.⁷¹ Tous les instruments géographiques peuvent être utilisés pour financer l'état de droit, la consolidation de la démocratie ou des projets de droits de l'homme. L'Accord de Cotonou inclut une définition de la gouvernance, qui a été élargie par la Communication de la Commission sur la Gouvernance et le Développement de 2003 qui s'applique à toutes les régions partenaires. Cette Communication reconnaît que "des lacunes en matière de gouvernance dues à la pauvreté contribuent largement à l'éclatement de conflits violents".⁷² De plus, en 1999, l'Initiative Européenne pour la Démocratie et les Droits de l'Homme (IEDDH) a été établie.⁷³ Malheureusement, si la somme totale dédiée aux questions de gouvernance peut être considérée comme importante, la proportion de projets intégrant une approche de prévention des conflits demeure faible.⁷⁴ Politiquement, la Commission a maintenant lié la gouvernance avec d'autres actions extérieures. Néanmoins, en pratique, il y a un faible niveau de mise en œuvre de cette intégration.⁷⁵

La Commission européenne a également abordé spécifiquement la question de la gouvernance dans la coopération au développement.⁷⁶ La Communication de la Commission reconnaît que les faiblesses dans le domaine de la gouvernance sont un des obstacles majeurs afin d'atteindre les objectifs de développement du millénaire et que s'occuper de ces faiblesses est dès lors un élément important de la coopération au développement. Elle reconnaît que de faibles niveaux de gouvernance dans les domaines des ressources naturelles et énergétiques dans des pays disposant de ressources telles que des diamants, du pétrole, du bois ou de pêche peuvent amener à des violations des droits de l'homme et de l'état de droit et, finalement, à un conflit armé. La nouvelle Communication demande également une évaluation systématique de la gouvernance, avec des indicateurs spécifiques pour les pays fragiles ou sortant d'un conflit.

Les donateurs, y compris l'UE, devant accepter que l'aide est fongible, se concentrent sur la construction des capacités des institutions au moyen de consultants, équipements et formations techniques. L'UE a été assez active dans ce domaine ces dernières années. Sous le second pilier, l'UE a lancé diverses missions PESD dans le domaine de l'administration publique, particulièrement les missions dans le domaine de l'Etat de droit en Géorgie (EUJUST Themis)⁷⁷ et en Irak (EUJUST LEX) ainsi que la plupart des missions de police qui incluent des objectifs de 'gouvernance'⁷⁸. Le mécanisme d'action rapide de la Commission a également été utilisé à cet effet, particulièrement pour le rétablissement de l'état de droit et de l'administration civile, des conseils de politiques et le soutien électoral.⁷⁹

Ces mesures sur le court terme d'envoyer du personnel international (tels que des juristes, officiers de police ou experts pénitenciers) ne sont pas basées sur les capacités locales et sont donc inefficaces afin de s'assurer

⁷¹ Voir l'évaluation indépendante du soutien de la Commission à la gouvernance dans les pays tiers: http://ec.europa.eu/comm/europeaid/evaluation/document_index/2006/884_docs.htm

⁷² Communication de la Commission sur « Gouvernance et Développement », COM(2003) 615 final

⁷³ L'IEDDH a été établie afin de fournir une base juridique pour toutes les activités de l'UE dans le domaine des droits de l'homme et de la démocratie. Cet instrument est principalement utilisé pour financer les initiatives des ONG, même sans l'accord du gouvernement hôte, et d'autres organisations internationales et régionales.

⁷⁴ Catriona Gourlay, «Community instruments for civilian crisis management», in Agnieszka Nowak, *Civilian crisis management: the EU way*, Institute for Security Studies, Paris, Chaillot Paper #90, juin 2006, p.54 and 59

⁷⁵ Idem

⁷⁶ Communication de la Commission sur «Governance in the European Consensus on Development. Towards a harmonised approach within the European Union», COM (2006) 421 final, 30.08.2006. Voir également les commentaires de EPLO sur cette Communication: <http://www.eplo.org/documents/EPLO%20Comments%20on%20EC%20Paper%20on%20Governance.doc>

2. Les activités de l'UE pour la prévention des conflits : La situation actuelle et ce qui est nécessaire

que les principes démocratiques fondamentaux sont effectivement mis en application vu que ces experts connaissent à peine le pays. Des mesures à plus long terme telles que des activités de formation, un soutien au niveau des communautés pour le dialogue et les pratiques démocratiques ainsi qu'un soutien aux ONG et défenseurs des droits de l'homme sont nécessaires et le lien entre les deux, quand il existe, est souvent trop faible.

Afin de lier ces initiatives à court et long termes, l'UE a à sa disposition l'instrument de réhabilitation qui peut être utilisé afin de restaurer les capacités des institutions locales et relancer la production⁸⁰. Malheureusement, cet instrument n'a pas atteint ses objectifs, ce qui est reconnu par la Commission, et les espoirs sont maintenant placés dans le nouvel Instrument de Stabilité.⁸¹

Ce qui est nécessaire :

Avec une longue tradition de mauvaise gouvernance, il est important de reconnaître que le Kalvela est un état fragile où il y a peu de respect de l'état de droit. Dans ce contexte, le succès des réformes se fera sentir sur le long terme et nécessitera des changements radicaux dans les comportements et valeurs. Il est donc nécessaire de passer d'une approche à court terme de la gouvernance, centrée sur les aspects techniques des réformes, à une vision à long terme aidant le pays à sortir de la dépendance à l'aide, ce qui in fine déterminera le succès des programmes de gouvernance, évitera les conflits et améliorera la vie des gens ordinaires.

Tous les programmes de l'UE au Kalvela devraient promouvoir le dialogue entre les autorités (nationales et locales) et les citoyens. Ceci implique d'assurer une réelle participation dans le sens où tout projet et cadre d'assistance doit être conçu au niveau approprié avec patience et l'engagement d'encourager la capacité de participation des communautés, ONG et médias. Ces programmes doivent être basés sur une analyse compréhensive de la situation reconnaissant particulièrement les réalités socio-politiques du Kalvela. Les zones rurales, où le niveau de pauvreté est le plus élevé et les autorités presque inexistantes, doivent recevoir une attention particulière. Il en va de même pour la nécessité d'un rôle accru des femmes dans les processus et structures de gouvernance. Ce point est crucial étant donné qu'aujourd'hui les femmes sont exclues de la vie politique et économique du Kalvela. L'UE devrait toujours promouvoir le dialogue entre tous les acteurs comme partie intégrante de la programmation de ses programmes de développement dans les zones rurales. De même, les programmes dans le domaine de la santé et de l'éducation doivent prêter une attention particulière aux questions de gouvernance locale. Intégrer la gouvernance dans les interventions à court et long termes est également essentiel. L'approche de l'UE concernant les « Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement » devrait être renforcée à cet effet.

L'UE devrait saisir l'opportunité des discussions financières actuelles sur le nouvel IEDDH pour insister sur le fait que la prévention des conflits et la consolidation de la paix devraient être des priorités explicites, spécialement pour les projets ciblés, et sont une pré-condition pour que l'IEDDH remplisse ses objectifs. L'UE pourrait développer une approche sensible aux conflits pour chaque projet mis en œuvre dans une zone en conflit, de conflit potentiel ou de post-conflit afin de ne pas aggraver les violences et violations de droits de l'homme et d'analyser son impact sur un conflit. L'utilisation systématique du 'Handbook on promoting good governance in EC development and co-operation'⁸², qui comprend un chapitre sur la prévention des conflits, aiderait à développer des approches sensibles aux conflits. Comme proposé par l'étude d'évaluation présentée en 2005⁸³, le nouveau programme devrait également permettre un meilleur lien entre gouvernance et réforme du secteur de la sécurité.

⁷⁷ Pour plus détails voir Damien Helly, « EUJUST Themis in Georgia: an ambitious bet on rule of law », in ISS EU Chaillot Paper #90, juin 2006

⁷⁸ Par exemple, la mission de police EUPAT en Macédoine (« will monitor and mentor the police ») entre autres dans les domaines de « public accountability, the fight against corruption and organised crime ». L'UE se prépare également à lancer une mission PESD au Kosovo et a établi une *EU planning team* (EUPT Kosovo). Cette mission devrait se concentrer sur l'état de droit, la réforme du secteur de la sécurité, la lutte contre le crime organisé, les réformes économiques, la démocratisation et d'autres réformes institutionnelles.

⁷⁹ Pour une liste complète des initiatives financées par le RRM, voir : http://ec.europa.eu/comm/external_relations/cfsp/cpcm/rrm/date.htm#2005

⁸⁰ Voir la réglementation « Rehabilitation and reconstruction operations in developing countries », Council Regulation (EC) 2258/96, 22 novembre 1996

⁸¹ Catriona Gourlay, « Community instruments for civilian crisis management », in Agnieszka Nowak, *Civilian crisis management: the EU way*, Institute for Security Studies, Paris, Chaillot Paper #90, juin 2006, p.56

2. Les activités de l'UE pour la prévention des conflits : La situation actuelle et ce qui est nécessaire

2.3. Structures économiques et sociales

2.3.1. La situation des structures économiques et sociales au Kalvela :

Au Kalvela, l'extorsion et la corruption par ceux détenant le pouvoir sont généralisées et l'élite accapare la majeure partie des richesses. Ceci affecte considérablement l'économie et sape les perspectives de développement. La majorité assure à peine sa subsistance grâce à l'économie informelle et aux produits primaires qu'elle cultive sur des parcelles, qui ont très peu de valeur ajoutée dans les localités d'où elles viennent. La plupart des anciens combattants, des hommes en général, sont employés comme gardes de sécurité ou sur des marchés du travail très fluctuant comme la construction, cependant il y a un besoin urgent d'employer une population croissante de jeunes et impatientes anciens combattants. Le Kalvela dispose de très faibles liens commerciaux et d'un accès très limité aux services financiers dus à la quasi inexistence d'infrastructures et d'un système financier et de taxation sclérotique. Dans la même logique que la nécessité d'intégrer les femmes dans les structures de gouvernance, la situation économique des femmes est particulièrement critique, avec une insécurité et un manque d'accès à la fois aux terres et aux emplois ainsi qu'aux autres sources de revenus. La plupart des filets de sécurité traditionnels sont réduits ou détruits tandis que les réseaux officiels sont encore à peine disponibles. Le Kalvela souffre également de hauts taux de VIH/SIDA.

Les ressources naturelles jouent un rôle important dans la conduite et la perpétuation des conflits. Dans le cas du Kalvela, l'exploitation forestière joue un rôle central dans l'économie. Une société d'exploitation minière a également commencé à travailler dans la région de l'Etalah. De nombreux acteurs internationaux, privés et publics, sont impliqués dans les problèmes auxquels l'économie du Kalvela fait face.

2.3.2. Les défis économiques et sociaux :

Les questions économiques et sociales jouent un rôle crucial dans le déroulement et la continuation des conflits. L'OCDE considère qu'une distribution inégale des bénéfices et fardeaux, la marginalisation des groupes vulnérables ou de régions géographiques et la relative privation sont autant de facteurs pouvant causer ou déclencher un conflit⁸⁴. De plus, il faut reconnaître que l'aide au développement, les politiques commerciales et la promotion des investissements étrangers peuvent alimenter un conflit par inadvertance en encourageant la corruption, en augmentant la compétition pour les ressources rares et en déformant les systèmes économiques traditionnels.

Travailler avec le secteur privé est également essentiel afin de répondre à une crise. Les sociétés privées contribuent considérablement au développement économique et social d'un pays mais, dans certains cas, elles peuvent être responsables du maintien ou de la création de causes des conflits. Les entreprises étrangères et locales doivent être impliquées dans les processus de prévention des conflits.⁸⁵

Le commerce et l'exploitation illégale des ressources naturelles alimentent souvent les conflits et créent des économies de guerre. Le contrôle de telles ressources naturelles peut être la raison pour les parties au conflit de maintenir l'instabilité. Un pays doté généreusement en ressources naturelles, comme dans le cas du Kalvela avec le bois et les ressources minières, devrait, en théorie, connaître un développement économique et social rapide. Malheureusement, beaucoup de pays comme le Kalvela sont gouvernés par des régimes corrompus et autoritaires, laissant la vaste majorité de leur population dans de rudes conditions de pauvreté ou d'inégalité flagrante. Dans une telle situation, seuls les 'voleurs' bénéficient de ces ressources tandis que la communauté ne peut compter sur celles-ci pour améliorer ses conditions d'existence.⁸⁶

⁸² European Commission, *Handbook on promoting good governance in EC development and co-operation*, http://ec.europa.eu/comm/europeaid/projects/eidhr/pdf/themes-gg-handbook_en.pdf

⁸³ Netherlands Institute for Multiparty Democracy, *No lasting Peace and Prosperity without Democracy and Human Rights: Harnessing Debates on the EU's Future Financial Instruments*, External Study for the Directorate General for External Policies of the Union, Directorate B, European Parliament, http://www.nimd.org/upload/publications/2005/epfinal.doc#_Toc113961128 ⁸² European Commission, *Handbook on promoting good governance in EC development and co-operation*, http://ec.europa.eu/comm/europeaid/projects/eidhr/pdf/themes-gg-handbook_en.pdf

⁸³ Netherlands Institute for Multiparty Democracy, *No lasting Peace and Prosperity without Democracy and Human Rights: Harnessing Debates on the EU's Future Financial Instruments*, External Study for the Directorate General for External Policies of the Union, Directorate B, European Parliament, http://www.nimd.org/upload/publications/2005/epfinal.doc#_Toc113961128

⁸⁴ OECD DAC, *Peace-building overview*, <http://www.oecd.org/dataoecd/13/33/35034078.pdf>

⁸⁵ Voir le rapport de International Alert, *Local Business, Local Peace: the Peacebuilding Potential of the Domestic Private Sector*, London, 2006

2. Les activités de l'UE pour la prévention des conflits : La situation actuelle et ce qui est nécessaire

Les conflits armés contribuent également à la diffusion du VIH/SIDA qui agit ensuite comme source d'insécurité sociale, économique et politique. Pour cette raison, le VIH/SIDA devient un problème de sécurité internationale et doit être considéré comme une cause fondamentale des conflits violents.

2.3.3. L'UE et les défis économiques et sociaux :

La situation actuelle :

L'importance des facteurs économiques ainsi que des inégalités sociales sur les conflits a été reconnue récemment par des documents officiels du Conseil et de la Commission. Dans sa Communication sur la prévention des conflits en Afrique, la Commission déclare qu'"l'importance des facteurs économiques dans les conflits (...) ainsi que le potentiel des mesures diplomatiques et économiques pour la prévention et la résolution des conflits violents doivent également être pris en compte"⁸⁷. De plus, le document affirme que « les liens existant entre le VIH/SIDA et les conflits doivent être pris en considération dans toutes les politiques concernant la paix et la sécurité », de la prévention à la reconstruction. Le interservice Quality Support Group (iQSG) a également publié une fiche sur la programmation pour la prévention des conflits visant à aider à la rédaction des documents stratégiques par pays et qui mentionne parmi les facteurs contribuant à augmenter le risque de conflit violent le déclin économique rapide, l'inégalité dans la distribution des richesses, la rareté et la dégradation des ressources naturelles, le chômage, le manque d'éducation et les tensions ethniques et religieuses.⁸⁸ La compétition pour les ressources naturelles rares a également été reconnue comme cause profonde de conflit par le Programme de Göteborg.

Dans sa Communication sur la prévention des conflits de 2001, la Commission s'est engagée "dans la promotion active des Principes Directeurs de l'OCDE pour les Entreprises Multinationales, qui visent à encourager un comportement responsable des entreprises dans leurs opérations à l'étranger, notamment dans les pays en développement"⁸⁹.

La Communication de la Commission relative au Plan d'Action FLEGT adoptée en 2003 donne une vague définition du " bois des conflits". FLEGT a été mis en place pour renforcer la pression pour la bonne gouvernance dans les pays en voie de développement, le liant avec des instruments légaux et le potentiel du marché interne européen. De même, la Commission européenne est très active dans le domaine des "diamants de guerre" et représente l'ensemble des Etats Membres dans le processus de Kimberley.⁹⁰

Bien que demandé par des documents officiels, la politique commerciale européenne manque des aspects cruciaux de sensibilité aux conflits. Ceci contredit le travail plus large de l'UE en matière de prévention des conflits et de consolidation de la paix. En 2002, la Commission reconnaissait que la politique commerciale pouvait être identifiée comme une priorité pour le travail futur dans sa politique de prévention des conflits.⁹¹ Malheureusement, l'UE montre peu de conviction dans son dialogue politique avec les puissances émergentes lorsque d'autres intérêts commerciaux sont en jeu.

Concernant le VIH/SIDA, la réponse actuelle de l'UE est largement donnée sur une base d'aide au développement. De plus la dimension conflit est complètement absente de tous les documents de l'UE relatifs au VIH/SIDA et à autres pandémies malgré que le Programme de Göteborg reconnaisse le lien entre ces maladies et les conflits, celles-ci faisant partie des questions transversales dans la prévention des conflits violents. Malheureusement rien n'est fait pour développer une approche sensible aux conflits pour les programmes de VIH/SIDA.

⁸⁶ Voir OECD DAC, *Overview of the links between the environment, conflict and peace*, 2005. Voir également Le Billon, Philippe (2005), 'Fuelling War. Natural Resources and Armed Conflicts', Adelphi Paper No. 373, International Institute for Strategic Studies, London: Taylor and Francis

⁸⁷ Council Common Position 2005/304/CFSP, 12 April 2005, concerning conflict prevention, management and resolution in Africa and repealing Common Position 2004/85/CFSP

⁸⁸ iQSG Programming Fiche on Conflict Prevention, http://ec.europa.eu/comm/external_relations/cfsp/cpcm/cp/doc/cp_guide.pdf

⁸⁹ Commission européenne, Communication de la Commission sur la prévention des conflits, COM(2001) 211 final, 11.04.2001, p.22

⁹⁰ Initiée en mai 2000, cette initiative internationale vise à s'assurer que les diamants illégaux ne puissent pas entrer sur le marché légal international et d'éviter que leur commercialisation ne contribue aux conflits violents et abus de droits de l'homme dans les pays d'origine. Le processus de Kimberley est un effort conjoint des gouvernements, ONG et industries. L'unité « Crisis Management and Conflict Prevention » est responsable pour la Commission (DG RELEX Direction A, unité 2). La Commission a été élue comme Vice Président en 2006 et présidera en 2007.

⁹¹ European Commission, *One Year On: the Commission's Conflict Prevention Policy*, Seo D'Urgel, 18/20 March, 2002, p.7

2. Les activités de l'UE pour la prévention des conflits : La situation actuelle et ce qui est nécessaire

Ce qui est nécessaire :

Avec des niveaux très bas de développement humain et très peu d'opportunités d'emplois, la situation socio-économique du Kalvela est inquiétante. L'UE a potentiellement tous les moyens de faire face à ces défis efficacement. Malheureusement il y a un réel manque d'analyse des conflits et d'approches sensibles aux conflits pour ces instruments.

L'UE montre un intérêt particulier dans certains domaines nécessitant peu d'emplois et dépense beaucoup dans certains projets d'infrastructures (barrage, rétablissement de l'électricité, hôpital, tribunal, routes...). Les agences réalisant ces travaux sont souvent temporaires et non locales. En soi, ce manque d'appropriation locale combiné à un système juridico-légal inadéquat mène au vol d'équipements avec impunité. Le secteur privé local n'est pas assez impliqué et les capacités des autorités locales ne sont pas assez développées pour maintenir les infrastructures.

L'UE devrait évaluer l'impact de sa politique commerciale, spécialement afin d'analyser à quel point les Accords de Partenariat Economique (APE) peuvent exacerber les conflits. En utilisant le cas du Kalvela dont l'activité économique principale est l'agriculture, la politique agricole commune de l'UE devrait être réformée afin de s'assurer qu'elle n'alimente négativement les conflits en détruisant les économies locales. Les diamants n'étant pas la seule ressource extractive alimentant les conflits, le processus de Kimberley devrait être élargi à l'ensemble des ressources extractives lucratives.

Des approches sensibles aux conflits devraient également être développées au niveau de la Banque Européenne d'Investissement et de programmes économiques tels que le UE-ACP ProInvest.

Avec certaines ressources naturelles rentables comme le bois ou le zinc et de nombreux programmes de développement mis en œuvre sur le terrain, y compris le soutien à des ONG, le potentiel commercial et de coopération au développement entre le Kalvela et l'UE est assez important. Dans une telle situation, l'UE, en tant que principal fournisseur d'aide au développement et puissance commerciale, doit s'assurer que sa force économique s'attèle à supporter les efforts de consolidation de la paix, autrement l'UE gaspille son argent.

Concernant les ressources naturelles, l'UE devrait non seulement s'assurer du contrôle du bois alimentant les conflits mais d'autres ressources naturelles également. L'UE pourrait également aider le Kalvela dans quatre domaines : maximiser et amortir les revenus de ses ressources ; allouer équitablement et efficacement les revenus ; diversifier les sources de revenus ; et promouvoir un approvisionnement pacifique et sûr des ressources.⁷²

Le rôle des organisations économiques internationales dans ce cadre est immense. Au Kalvela, la totalité de l'industrie textile s'est effondrée en janvier 2005 à la suite de la décision de l'OMC de retirer ses quotas préférentiels. Le FMI a recommandé des réformes substantielles mais a été infructueux jusqu'à présent, ce qui a poussé la Banque Mondiale à diminuer son soutien au Kalvela. Pris ensemble, les Etats Membres (ou directement la Commission dans le cas de l'OMC) sont la première puissance au sein de ces organisations économiques. Mais jusqu'à présent l'UE n'a pas profité entièrement de ce potentiel, spécifiquement afin de promouvoir des approches sensibles aux conflits dans ces organisations. L'UE peut également, au travers des APE, soutenir de nombreux programmes devant être mis en œuvre par un pays afin de relancer son économie et donc assurer la cohérence, plus particulièrement en liant la reconstruction économique avec la prévention des conflits.

Finalement, l'UE doit intégrer les questions de VIH/SIDA dans la prévention des conflits, lorsque ceci est pertinent, et s'assurer que les dimensions de genre sont convenablement et sérieusement intégrées. La Commission pourrait également inclure une évaluation de la prévalence de VIH/SIDA dans sa *check list for root causes of conflict*.

⁷² Ce sont les objectifs présentés par Philippe Le Billon afin de «ensure that resource wealth is captured and diffused in the interest of local populations and security». See Le Billon, Philippe (2005), 'Fuelling War. Natural Resources and Armed Conflicts', Adelphi Paper No. 373, International Institute for Strategic Studies, London: Taylor and Francis, p.51

2. Les activités de l'UE pour la prévention des conflits : La situation actuelle et ce qui est nécessaire

2.4. Justice transitionnelle

2.4.1. La situation de la justice transitionnelle au Kalvela :

Le système judiciaire du Kalvela n'est pas suffisamment développé du fait d'un manque de juges et de magistrats et du fait de l'absence de formation de ces derniers en matière de droits de l'homme ou de droit pénal international. La législation formelle est à peine connue de la majorité de la population, alors que domine un système judiciaire informel, discriminant envers les femmes et les minorités. Les personnes proches du pouvoir ont une capacité de contrôle des nominations dans le domaine de la justice.

Le Kalvela connaît des violations graves des droits de l'homme, notamment un important massacre en 2000 et des violences sexuelles contre les femmes très répandues dans le camp d'Aulanko, un camp de réfugiés des Nations Unies dans la région du Venlain. Des tensions subsistent entre les différentes communautés ethniques du pays.

Le gouvernement considère à l'heure actuelle la création d'une commission de la vérité et les victimes appellent à la poursuite devant la justice des responsables principaux des atrocités commises dans le passé.

2.4.2. Les défis de la justice transitionnelle :

La justice transitionnelle se concentre sur le défi auquel font face les sociétés post-confliktuelles ou en transition démocratique dans le cas de crimes de masse. Le défi que représentent les crimes passés est qu'ils sont très difficiles à traiter. Dans les contextes de transition, la demande de justice est généralement à son apogée, alors que la possibilité de réalisation de cette justice est très faible, du fait d'un manque de moyens ou de volonté politique ou des deux. Il existe en effet une certitude : celle que la justice pleine et entière que méritent les victimes ne peut être complètement accomplie. Par conséquent, alors que les poursuites pénales des plus hauts responsables des crimes commis sont en général nécessaires à la prévention des conflits futurs, ces mêmes poursuites ne peuvent à elles seules traiter l'ensemble des préjudices passés. La pratique requiert d'autres mécanismes, par exemple la création de commissions de la vérité, des programmes d'indemnisation des victimes et des réformes des secteurs de la justice et de la sécurité.⁹³

D'une manière générale, il est préférable de mener les poursuites pénales au niveau national, où elles ont le plus de chance d'avoir un effet dissuasif et de contribuer à la restauration de la confiance locale dans l'état de droit. Bien qu'il existe aussi aujourd'hui de nombreux tribunaux pénaux internationaux qui peuvent être utiles pour déterminer les responsabilités pour les crimes passés, ils ne sont pas toujours accessibles dans des situations particulières (par exemple dans les cas où la Cour de Justice Internationale n'a pas de droit de juridiction). Les dernières années ont vu se développer une troisième option dans de nombreuses situations post-confliktuelles : la création de tribunaux hybrides, comprenant des juges et de procureurs nationaux et internationaux travaillant sur le territoire où les crimes ont été commis. De tels tribunaux peuvent constituer des initiatives importantes afin de combler les lacunes pour fournir une justice locale dans les cas où le système national seul ne peut le faire.

Le mécanisme le plus populaire de justice transitionnelle est peut-être la commission de la vérité. Une commission de la vérité est une commission d'enquête ad hoc, centrée sur les victimes, mise en place par un Etat dans le but premier d'enquêter et de faire un rapport sur les principaux cas et formes de violations graves qui ont eu lieu durant la période de conflit ou d'abus, et de faire des recommandations concernant les réparations et la prévention future.⁹⁴ De nombreuses commissions de la vérité ont été créées dans le monde entier ces trente dernières années. Dans le meilleur des cas, ces commissions ont enquêté et exposé les pires crimes du passé et ont participé à l'établissement d'un plan d'action viable et cohérent pour réparer les dommages causés.

⁹³ Se référer de manière générale au Report of the UN Secretary-General, «The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies», UN doc. S/2004/616.

⁹⁴ Concernant les commissions de la vérité voir notamment, Priscilla Hayner, *Unspeakable Truths* (Routledge 2001) and Mark Freeman,

2. Les activités de l'UE pour la prévention des conflits : La situation actuelle et ce qui est nécessaire

Voici quelques éléments importants que l'on peut tirer des expériences des précédentes commissions de la vérité :

1. Les commissions de la vérité nécessitent un réel engagement du gouvernement en celles-ci pour réussir. Peu de crédibilité est généralement accordée sur la scène nationale ou internationale aux commissions de la vérité basées sur des motifs cyniques.

2. Parce que chaque contexte transitionnel est unique, les commissions de la vérité doivent, le plus possible, refléter et respecter les réalités et les préférences locales. Toutefois, les expériences d'autres commissions de la vérité sont utiles pour en connaître les points positifs et ne pas répéter les mêmes erreurs.

3. La composition d'une commission de la vérité a un impact majeur sur son efficacité. La crédibilité de la commission est généralement largement accrue si la sélection de ses membres est le résultat d'un processus ouvert et consultatif.

4. Les commissions de la vérité organisant des auditions publiques ont tendance à avoir un impact plus profond et plus constructif sur la population sur le débat concernant le passé que celles qui ne le font pas. Cette sensibilisation et ce débat peuvent représenter des éléments essentiels à la prévention des conflits à répétition.

5. Les commissions de la vérité n'amènent pas automatiquement la réconciliation, que ce soit à un niveau interpersonnel ou à un niveau national. Dans le meilleur des cas, elles peuvent contribuer à la réconciliation, un processus à long terme qui dépend d'autres facteurs, notamment de la tentative de définition des responsabilités, de l'indemnisation des victimes, des réformes institutionnelles, du développement économique et de la consolidation démocratique.

Dans l'hypothèse d'une commission de la vérité au Kalvela, il sera nécessaire de s'occuper des périodes et des exemples des crimes passés. Dans le cas contraire, les tensions démographiques et ethniques, déjà importantes, risquent de s'accroître. De plus, une commission de la vérité devrait tenir particulièrement compte des aspects de genre des violences passées.

Il sera aussi important de placer une éventuelle commission de la vérité dans un contexte plus large de justice transitionnelle. Donc, si des poursuites devaient être menées simultanément, que ce soit par des juridictions nationales ou une éventuelle cour internationale de type hybride, son lien avec la commission de la vérité devrait être analysé par avance, pour rechercher une synergie complète et pour assurer la complémentarité des efforts. Cela est vrai aussi pour des processus d'enquêtes dans les secteurs de la justice et de la sécurité ou pour des programmes d'indemnisation des victimes. Si la commission de la vérité est plutôt conçue comme devant être un diagnostic antérieur à l'action de la justice, aux indemnisations et aux efforts de réforme, le mandat de la commission doit alors s'articuler clairement avec ces mêmes éléments. La commission doit alors aussi imposer au gouvernement une obligation de prise en compte sérieuse des conclusions et recommandations finales. Il est crucial enfin que les options futures de justice transitionnelle soient préservées le plus possible et que les efforts cyniques d'aboutir à une amnistie pour s'assurer l'impunité soient vigoureusement combattus.

2.4.3. L'UE et la justice transitionnelle

La situation actuelle :

A travers l'Initiative Européenne pour la Démocratie et les Droits de l'Homme (IEDDH), la Commission soutient une vaste série de programmes dont le but est de renforcer l'état de droit dans les différents pays et régions. La Commission considère la lutte contre l'impunité en matière de violations des droits de l'homme comme une priorité pour la construction de sociétés stables et pacifiques.

La Commission a fortement soutenu, politiquement et financièrement, les différents tribunaux internationaux, comme le Tribunal Pénal International (notamment à travers le financement constant de la Coalition d'ONG pour le Tribunal Pénal International), les Tribunaux Pénaux Internationaux pour le Rwanda et l'ancienne

Truth Commissions and Procedural Fairness (Cambridge University Press 2006). See also International IDEA and Inter-Parliamentary Union, *Making Reconciliation Work: The Role of Parliaments* (2005).

2. Les activités de l'UE pour la prévention des conflits : La situation actuelle et ce qui est nécessaire

Yougoslavie et le Tribunal Spécial pour le Sierra Leone. La Commission a appelé à la création rapide des Chambres extraordinaires pour les Khmers Rouges et a financé des projets pour renforcer la lutte contre l'impunité sur le terrain, par exemple en formant les juges engagés dans le processus gacaca au Rwanda. L'accès à la justice est en général un trait essentiel des programmes de l'IEDDH, avec récemment des initiatives majeures, dont un projet régional en Amérique Latine avec la Commission Inter Américaine pour les Droits de l'Homme et un projet avec l'Organisation du Barreau Népalais pour améliorer l'aide judiciaire gratuite et l'accès à la justice dans ce pays. L'UE a aussi accompli un travail important dans le domaine de la réforme du secteur de la sécurité dans un grand nombre d'endroits (cf. section 2.1). Un autre développement positif est l'audition publique qui s'est tenue le 28 août 2006 au Parlement Européen.

Au contraire, les programmes de la Commission et les missions PESD ont eu tendance à faire moins attention aux autres mécanismes importants de justice transitionnelle, comme les commissions de la vérité ou les programmes d'indemnisation des victimes. De plus, les programmes de la Commission ont eu tendance à négliger les systèmes judiciaires traditionnels ou informels, qui jouent parfois un rôle clé pour compenser ce que l'on nomme le vide d'impunité dans un contexte particulier.

Ce qui est nécessaire ?

Dans un pays avec tellement d'acteurs impliqués dans le conflit et les crimes passés, la justice transitionnelle a le potentiel d'aider à en finir pour de bon avec les violences du passé et paver la route d'un futur plus sûr, juste et pacifique. L'UE a la capacité de fournir une contribution politique, financière et technique significative pour faire en sorte que cela devienne une réalité.

Dans le même temps, l'UE doit être méfiante envers les gouvernements qui tentent de se cacher derrière la rhétorique de la justice transitionnelle dans le but de créer l'illusion d'affronter les abus du passé. Donc, l'UE ne devrait pas fournir d'aide à une initiative de justice transitionnelle avant de s'être assurée que l'initiative est suffisamment et sincèrement soutenue par la société politique et civile du Kalvela.

Concernant la portée des interventions de l'UE dans le domaine de la justice transitionnelle, ce qui suit pourrait être utile à considérer (dans le cas du Kalvela ou ailleurs) :

- Réaliser ou financer des études sur les victimes et des enquêtes d'opinions relatives aux mesures de justice transitionnelle proposées, dans des pays spécifiques.
- Envoyer ou arranger des missions préparatoires indépendantes afin (i) d'évaluer les options et défis de la justice transitionnelle au niveau national et (ii) faire des recommandations stratégiques pour l'action de l'UE.
- Conduire des missions d'experts dans le domaine du développement des capacités.
- Organiser ou financer des conférences nationales et internationales sur les options de justice transitionnelle.
- Fournir un soutien financier et logistique accru à certains mécanismes spécifiques de justice transitionnelle ainsi qu'aux acteurs de la société civile qui les supportent.
- Participer dans les procédures de sélection et de recrutement pour les organes nécessaires (notamment les organes de contrôles pour la réforme de la justice dans un pays) afin d'améliorer la perception d'indépendance et d'impartialité.
- Développer des lignes directrices sur la justice transitionnelle directement inspirées des meilleures pratiques internationales et européennes en la matière.
- Créer une check-list de justice transitionnelle qui devrait être consultée lors de l'élaboration et le lancement de toute mission PESD.
- Etablir un institut ou des programmes de formation sur la justice transitionnelle pour les employés des missions PESD et des délégations.
- L'UE devrait produire un manuel pratique sur la justice transitionnelle qui serait accessible à tous les employés travaillant dans les missions PESD ou en délégation.
- Créer et maintenir une base de données reprenant les experts de l'UE et des ONG disponibles dans le domaine de la justice transitionnelle.

⁹⁵ Sur la justice transitionnelle et la PESD voir entre autres le rapport PESD du 12.06.2006, qui fait la remarque suivante: «L'étude de comment la question de la justice transitionnelle peut être mieux intégrée dans la gestion des crises par l'UE a commencé» (Conseil de l'UE, Rapport de la Présidence sur la PESD, 10418/06. Voir aussi le document public publié par CIVCOM sur «la Justice Transitionnelle et PESD» 10674/06, 19 juin 2006.

Conclusion

Cinq ans après l'adoption du Programme de Göteborg par l'Union Européenne, l'UE a considérablement amélioré sa capacité dans le domaine de la prévention des conflits. Cependant, beaucoup reste à faire si l'UE veut améliorer l'efficacité et la cohérence de son action extérieure pour la paix et la stabilité en général.

Avec ce rapport, nous avons montré que l'UE doit encore mettre la priorité politique sur la prévention des conflits plutôt que sur la gestion des crises si elle veut mettre en œuvre des politiques extérieures durables. L'UE dispose de tous les moyens pour être efficace dans ce domaine, de la sécurité à l'aide au développement, le commerce ou l'énergie mais elle échoue à utiliser ces instruments d'une manière cohérente. L'adoption et l'application d'approches sensibles aux conflits pour ces instruments amélioreraient considérablement l'efficacité de l'UE. Les instruments de l'UE ne devraient pas être vus comme des mécanismes mais comme des outils pour atteindre un objectif concret : sécuriser la paix et améliorer la vie des populations. Développer la coopération avec les acteurs externes (organisations internationales et régionales ainsi que les ONG) ainsi que l'expertise interne aidera à améliorer l'action de l'UE dans la prévention des conflits.

L'étude de cas fictive du Kalvela a fourni un exemple pratique montrant où l'UE est efficace et où des améliorations sont encore nécessaires dans l'application de ses instruments concernant quatre domaines essentiels de la prévention des conflits : la sécurité, la gouvernance, les questions économiques et sociales et la justice transitionnelle. Au Kalvela, de même que dans de nombreux pays montrant des indicateurs d'instabilités similaires, l'UE a à sa disposition une vaste gamme d'instruments pour aider à sécuriser la paix sur le long terme.

Concernant la réforme du secteur de la sécurité, l'action de l'UE doit être basée sur une analyse minutieuse du contexte, sur le renforcement du contrôle civil sur l'ensemble du secteur de la sécurité et sur la coopération avec d'autres partenaires sur le terrain. Si l'UE était capable de s'engager avec succès dans les initiatives de DDR dans les prochaines années, elle ne parviendrait à assurer la paix et la sécurité sur le long terme au Kalvela que si le processus de réintégration est au moins aussi développé que les processus de désarmement et de démobilisation. Cela passe particulièrement par un développement des opportunités économiques pour les anciens combattants. Enfin, sans débloquer l'impasse sur les armes légères et l'intégration de celles-ci dans toutes les approches externes, régionales et de développement, la question brûlante des ALPC pour le Kalvela ne sera pas résolue.

La politique actuelle de gouvernance utilise souvent principalement des initiatives à court terme comme la consolidation des institutions. Ceci n'est pas suffisant et devrait être complétement par la promotion du dialogue entre les autorités et les citoyens et par un support à la société civile locale. Assurer le soutien des communautés locales pour les réformes et améliorer leur connaissance des bénéfices immédiats à soutenir les réformes est au moins aussi important pour la stabilité à long terme que le travail de consolidation des institutions. Dans ce secteur, une attention particulière aux questions de genre et en particulier la participation des femmes, est importante pour assurer un succès.

Les restrictions généralisées de l'accès des femmes aux ressources économiques sont également centrales lorsque les questions du manque d'opportunités économique et des inégalités sociales sont abordées, ces questions étant plus généralement des causes fondamentales des conflits cruciales. L'UE est déjà très active dans ces domaines, au travers de sa politique de coopération au développement, mais la mise en œuvre de ces politiques selon une approche sensible aux conflits améliorerait considérablement son efficacité. Il y a un réel besoin pour l'UE de reconnaître l'impact que sa politique commerciale peut avoir sur les conflits en généralisant la sensibilité aux conflits et l'analyse des conflits auprès de ceux impliqués dans les négociations d'accords commerciaux. A l'exception des diamants de guerre, il y a très peu d'analyse de conflit lors de la création et de l'application d'accords commerciaux.

Un soutien cohérent à la justice transitionnelle sera également essentiel dans la construction d'une paix durable. Lorsqu'elle fournit une assistance dans ce domaine, l'UE devrait s'assurer que les questions, liées entre elles, de l'impunité, la réconciliation et la gouvernance sont abordées en tenant compte du soutien des communautés locales. L'UE doit élargir son approche pour inclure d'autres aspects de la justice transitionnelle tels que les commissions de la vérité et les programmes de réparation aux victimes ainsi que pour mettre un accent particulier sur la coopération entre les systèmes judiciaires locaux, formels et informels. De plus, la question des violences liées au genre doit être abordée comme une des priorités.

Conclusion

Il reste à voir si dans les années à venir l'Union Européenne, c'est-à-dire les Etats Membres et les institutions européennes, est capable de développer la volonté politique nécessaire pour développer une mise en œuvre moins fragmentée et plus cohérente. L'UE dispose de tous les instruments et opportunités nécessaires pour jouer le rôle qu'elle veut explicitement jouer dans la construction d'un monde plus sûr. Toutefois, sans une volonté politique accrue de surmonter ses propres défis de cohérence institutionnelle et de ses instruments, et sans une compréhension beaucoup plus grande de la part de l'ensemble des décideurs sur les larges avantages financiers et humains des mesures de prévention et de consolidation de la paix, en comparaison avec la gestion des crises, les avancées louables de ces dernières années n'auront pas l'impact nécessaire au monde d'aujourd'hui.

Le Partenariat pour la Prévention des Conflits

Le Partenariat pour la prévention des conflits résulte d'une collaboration entre International Crisis Group, International Alert, European Policy Centre et European Peacebuilding Liaison Office, et a pour but de prévenir les conflits dans le monde entier en participant au renforcement des capacités de l'Union européenne dans les domaines de la prévention des conflits, de la gestion des crises et de la consolidation de la paix.

Le Partenariat pour la Prévention des Conflits (Conflict Prevention Partnership) a pour but, en particulier, de renforcer les capacités de l'Union Européenne – la zone de libre échange la plus étendue et le bailleur de fond le plus important pour le développement et l'aide humanitaire – et ses Etats membres en matière de prévention des conflits, de gestion de crise et de consolidation de la paix. Le Partenariat est fondé sur la reconnaissance du fait que les Droits de l'homme, la démocratie et la Prévention des conflits sont inextricablement liés ; que l'Union européenne, ses Etats membres et la société civile ont un rôle vital à jouer dans ces domaines ; et que les décideurs politiques ont besoin d'un matériau analytique de haut niveau fondé sur un travail de terrain mené dans les régions touchées par ces conflits, afin de développer une approche complète et cohérente de planification stratégique et de mise en œuvre des politiques.

Le Partenariat a pour but de fournir cette information analytique, mais également des recommandations politiques, à travers la publication d'études issues de ses propres recherches sur le terrain.

International Crisis Group

Siège de Bruxelles
149 Avenue Louise
1050 Bruxelles
Belgique

www.crisisgroup.org

European Policy Centre

Residence Palace
Rue de la Loi 155
B-1040 Bruxelles
Belgique

www.theepc.be

International Alert
346 Clapham Road
Londres, SW9 9AP
Royaume-Uni

www.international-alert.org

European Peacebuilding Liaison Office

205 Rue Belliard
1040 Bruxelles
Belgique

www.eplo.org

www.conflictprevention.net

Le European Peacebuilding Liaison Office - EPLO

Le European Peacebuilding Liaison Office (bureau européen de liaison pour la consolidation de la paix - EPLO) est la plateforme des ONG, réseaux d'ONG et think tanks européens actifs dans le domaine de la consolidation de la paix et de la prévention des conflits, partageant l'intérêt de la promotion de politiques durables de consolidation de la paix auprès des décideurs de l'Union Européenne (UE).

La mission de EPLO est d'influencer effectivement les décideurs européens à développer des approches plus actives et plus efficaces afin de sauvegarder la paix et promouvoir des formes non violentes de résolution des conflits dans toutes les régions du monde.

Les objectifs principaux de EPLO sont :

- Améliorer la capacité de l'UE à créer et mettre en œuvre des mesures cohérentes qui promeuvent une paix durable dans les pays en conflit ou fragiles et s'assurer que l'UE respecte ses engagements politiques de protection de la paix à l'intérieur et à l'extérieur de ses frontières.
- Assurer la sensibilisation au sein de l'UE quant aux liens entre la consolidation de la paix, l'éradication de la pauvreté et le développement durable à travers le monde et quant au rôle crucial de la société civile afin de relever ces défis.

Engager la coopération et le lobbying avec les institutions européennes et d'autres réseaux d'ONG et supporter les actions des organisations membres dans ce sens.

www.eplo.org

ACRONYMES

ACP	Afrique, Caraïbe et Pacifique
ALPC	Armes Légères et de Petits Calibres
APE	Accord de Partenariat Economique
CIVCOM	Comité pour les aspects civils de la gestion des crises
CODEV	Comité sur le Développement
CPP	Conflict Prevention Partnership
DDR	Désarmement, Démobilisation et Réintégration
DG Dev	Direction Général Développement
DG Relex	Direction Générale Relations Extérieures
EPLO	European Peacebuilding Liaison Office
FED	Fond Européen de Développement
FLEGT	Forest Law Enforcement, Governance and Trade
FMI	Fond Monétaire International
IEDDH	Initiative Européenne pour la Démocratie et les Droits de l'Homme
LRRD	Linking Relief, Rehabilitation and Development
OCDE	Organisation pour la Coopération et le Développement Economique
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OSCE	Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PE	Parlement Européen
PESD	Politique Européenne de Sécurité et de Défense
PESC	Politique Européenne de Sécurité Commune
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
RDC	République Démocratique du Congo
RRM	Rapid Reaction Mechanism
SSR	Security Sector Reform
UA	Union Africaine
UE	Union Européenne

ANNEXE Programme de l'Union européenne pour la prévention des conflits violents Adopté lors du Conseil européen de Göteborg, 2001

1. Il est de la responsabilité politique et morale de la communauté internationale d'intervenir pour éviter la souffrance humaine et la destruction de ressources à la suite de conflits violents. L'Union européenne est une illustration particulièrement pertinente de la possibilité de prévenir les conflits dès que l'on se fonde sur les valeurs démocratiques, le respect des droits de l'homme, la justice et la solidarité et que l'on vise la prospérité économique et le développement durable. Grâce au processus d'élargissement, cette communauté de paix et de progrès sera étendue à un plus grand nombre d'États européens.

2. Conformément aux valeurs fondamentales de l'UE, la priorité politique la plus élevée sera accordée à l'amélioration de l'efficacité et de la cohérence de l'action extérieure de l'Union en matière de prévention des conflits, ce qui permettra aussi de renforcer les capacités de prévention de la communauté internationale dans son ensemble.

3. La prévention des conflits exige la mise en œuvre d'une approche fondée sur la coopération pour faciliter la recherche de solutions pacifiques aux différends et suppose que l'on aborde les causes profondes des conflits. C'est là un élément important de tous les aspects des relations extérieures de l'Union européenne. La mise en place d'une politique européenne en matière de sécurité et de défense (PESD) a, depuis le début, pour objet de renforcer la capacité d'action de l'Union dans le domaine primordial qu'est la prévention des conflits.

4. Dans le respect de la primauté des Nations Unies pour ce qui est du rôle que joue cette organisation dans la prévention des conflits, l'action de l'Union se conformera aux principes et objectifs consacrés dans la Charte des Nations Unies. Étant entendu que la responsabilité de la prévention des conflits incombe au premier chef aux parties concernées, il est particulièrement important de contribuer à renforcer les capacités régionales et locales en respectant les principes de l'appropriation locale.

5. Par le présent programme, l'Union européenne souligne sa volonté politique de faire de la prévention des conflits un des principaux objectifs de ses relations extérieures. Elle entend continuer de renforcer sa capacité à prévenir les conflits violents et contribuer à la diffusion d'une culture mondiale de la prévention. La communication de la Commission sur la prévention des conflits est une heureuse initiative qui contribue de manière appréciable aux moyens à la disposition de l'UE pour prévenir les conflits.

6. L'UE

- se fixera des priorités politiques précises en matière d'actions préventives,
- améliorera la cohérence aux niveaux de l'alerte rapide, de l'action et de la définition de la politique,
- renforcera ses instruments de prévention à long et court termes, et
- mettra en place des partenariats efficaces.

I. Priorités politiques en matière d'actions préventives

7. Pour que l'on puisse prévenir les conflits avec efficacité, il faut que l'on soit en état d'intervenir avant qu'une situation donnée ne dégénère en conflit violent. La définition des possibilités d'actions suppose, pour commencer, que l'on fixe des priorités et d'orientations politiques claires, en faisant régulièrement le point de la situation dans les zones de conflit potentiel.

8. Pour pouvoir **fixer des priorités politiques claires en matière d'action préventive**,

- le Conseil, au début de chaque présidence, mais aussi lors du débat annuel d'orientation, prévoira un vaste tour d'horizon sur les sujets de conflits potentiels, le débat étant préparé avec l'aide du Haut Représentant, des instances compétentes du Conseil, y compris le Comité politique et de sécurité (COPS) et de la Commission, afin de mettre en évidence les domaines et les régions prioritaires pour des actions préventives de l'UE;
- le Conseil poursuivra des stratégies de prévention cohérentes et globales en utilisant les instruments appropriés à sa disposition et en tenant compte des actions en cours, en vue d'identifier les enjeux, de fixer des objectifs clairs, d'affecter des ressources suffisantes et d'assurer la coopération avec les partenaires extérieurs;
- la mise en œuvre des stratégies préventives sera suivie par le Conseil qui se fondera, pour ce faire, sur les contributions du Secrétaire général/Haut Représentant (SG/HR) et de la Commission;

ANNEXE Programme de l'Union européenne pour la prévention des conflits violents Adopté lors du Conseil européen de Göteborg, 2001

- la Commission est invitée à mettre en œuvre sa proposition visant à renforcer, dans les documents de stratégie par pays, les éléments relatifs à la prévention des conflits, comme le stipulent d'ailleurs les conclusions du Conseil pour ce qui est des liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement, entre autres en analysant de manière plus systématique les situations de conflit potentiel.

II. Cohérence aux niveaux de l'alerte rapide, de l'action et de la définition de la politique

9. L'efficacité de la prévention doit reposer sur des informations et une analyse correctes ainsi que sur des possibilités d'action bien définies en matière de prévention à court et à long termes. Elle exige une coopération renforcée sur le terrain. La cohérence doit être assurée aux différents niveaux que sont l'alerte rapide, l'analyse, la planification, la prise de décision, la mise en œuvre et l'évaluation.

10. Pour assurer la cohérence aux niveaux de l'alerte rapide, de l'action et de la politique,

- le Coreper continuera de veiller à ce que les différents domaines d'action de l'Union soient cohérents entre eux, en s'attachant plus particulièrement à la cohérence des actions de prévention;

- exploitant les informations fournies par diverses instances compétentes, le Comité politique et de sécurité jouera un rôle encore plus important dans le cadre de la PESD et de la PESC pour ce qui est d'élaborer et suivre les mesures de prévention des conflits et de saisir le Conseil des dossiers à traiter;

- les États membres, leurs chefs de mission, les représentants spéciaux de l'UE, les délégations de la Communauté européenne et d'autres représentants de la Commission ainsi que le Secrétariat général du Conseil, y compris l'Unité de planification de la politique et d'alerte rapide (UPPAR) et l'état-major de l'Union européenne (EMUE), devraient fournir régulièrement des informations sur l'évolution des situations de conflit potentiel, entre autres en mettant au point et en utilisant des supports standard et des méthodes harmonisées pour les rapports d'alerte rapide;

- on exploitera au maximum les informations fournies par le personnel des Nations Unies et de l'OSCE sur le terrain, ainsi que par d'autres organisations internationales et par la société civile;

- les États membres et la Commission sont encouragés à intensifier l'échange d'informations, entre autres en échangeant les documents stratégiques par pays et les documents de stratégie respectifs des États membres, mais aussi en instaurant un système d'échange d'informations au niveau technique, ce à quoi s'emploie la Commission;

- il sera tiré pleinement parti des lignes directrices qui ont été arrêtées par le Conseil le 22 janvier 2001 et qui visent à renforcer la coopération opérationnelle entre, d'une part, la Communauté représentée par la Commission et, d'autre part, les États membres dans le domaine de l'action extérieure.

III. Instruments de l'UE en matière de prévention à long et court termes

11. L'Union dispose d'une vaste panoplie d'instruments permettant de mener à bien des actions préventives à long terme (structurelles) et à court terme (directes). S'agissant du long terme, on citera au nombre de ces instruments la coopération au développement, les échanges commerciaux, la maîtrise et le contrôle des armements, les droits de l'homme, les politiques environnementales mais aussi le dialogue politique. Pour ce qui est de la prévention à court terme, l'Union peut également déployer un large éventail d'instruments diplomatiques et humanitaires. Les structures et capacités de gestion des crises civiles et militaires, mises au point dans le cadre de la PESD, contribueront également aux capacités de l'Union de prévenir les conflits.

12. L'Union doit utiliser ces instruments d'une manière plus ciblée et plus efficace et pour s'attaquer aux causes profondes de conflits que sont la pauvreté, la mauvaise gestion des affaires publiques et le non respect des droits de l'homme mais aussi la course à l'exploitation de ressources naturelles rares.

13. Afin de renforcer les instruments de l'UE en matière de prévention à long et court termes,

- toutes les institutions compétentes de l'Union intégreront la prévention des conflits dans leurs domaines de compétence en tenant compte des recommandations que la Commission a faites dans sa communication sur la prévention des conflits;

- la Commission est invitée à mettre en œuvre ses recommandations pour ce qui est d'axer plus nettement sa politique en matière de développement et les autres programmes de coopération sur la résolution des causes profondes des conflits, en procédant de manière intégrée et dans le cadre de l'objectif visant à réduire la pauvreté;

- l'UE aura recours au dialogue politique de manière systématique et ciblée pour s'efforcer de résoudre les conflits potentiels et promouvoir la prévention de ceux-ci;

- la Commission, tenant compte des conclusions du Conseil relatives aux missions d'assistance et d'observation électorales, du 31 mai 2001, est invitée à mettre en œuvre ses recommandations pour ce qui est de mieux cibler l'action en faveur de la démocratie, une attention particulière devant être consacrée au soutien aux processus électoraux, notamment sous forme d'envoi d'observateurs, à l'administration de la justice, à l'amélioration des services de police et à l'intégration du volet «droits de l'homme» dans la formation de toutes les forces de sécurité, tous ces éléments devant contribuer à la prévention des conflits;

- au fur et à mesure que les besoins seront identifiés, l'Union renforcera ses capacités en mettant sur pied des instruments dans les domaines tels que les compétences en matière de droits de l'homme et de démocratie, les missions d'enquêtes, le désarmement, la démobilisation et la réintégration (DDR) et le déminage;

- le Conseil examinera les moyens d'utiliser de manière plus systématique à des fins de prévention, mais aussi d'alerte rapide et de stabilisation de la situation après conflit, ainsi qu'en tant qu'élément du dialogue politique, les instruments permettant le désarmement, la maîtrise des armements, leur contrôle et leur non-prolifération, y compris les mesures permettant de renforcer la confiance et la sécurité, étant entendu que son action ne devra pas faire double emploi avec les activités d'organisations régionales ou internationales;

- l'Union soutiendra la ratification et la mise en œuvre d'accords visant à s'attaquer au problème que pose la prolifération non contrôlée d'armes légères, y compris le programme d'action proposé par les Nations Unies;

- les États membres et la Commission aborderont la question du commerce illicite de matières premières de valeur élevée, notamment en faisant progresser les travaux visant à mettre en évidence les moyens de briser le lien existant entre le commerce de diamants bruts et les conflits violents, et en soutenant le processus de Kimberly;

- le Conseil élaborera les propositions visant à améliorer davantage ses instruments diplomatiques, entre autres en améliorant l'efficacité des missions de ses représentants spéciaux et en tirant profit, à cet effet, des contributions du SG/HR;

- le Conseil, avec l'appui du SG/HR, et la Commission, chacun dans leur sphère de compétence respective, examineront comment exploiter de manière plus efficace à des fins préventives les capacités de l'UE de gestion des crises.

IV. Coopération et partenariats

14. L'UE doit mettre en place et maintenir des partenariats, efficaces et interactifs, de prévention des crises avec les Nations Unies, l'OSCE, d'autres organisations internationales ou régionales et la société civile. Une coopération accrue s'impose à tous les niveaux, de l'alerte rapide jusqu'à l'évaluation a posteriori en passant par l'analyse et l'action. La coordination sur place revêt une importance particulière. L'action de l'UE devrait s'inspirer des principes de valeur ajoutée et d'avantages comparatifs.

ANNEXE Programme de l'Union européenne pour la prévention des conflits violents Adopté lors du Conseil européen de Göteborg, 2001

15. Pour intensifier la coopération et mettre en place des partenariats efficaces,

- l'UE intensifiera ses échanges d'information et la coopération concrète avec le système des Nations Unies, l'OSCE, le Conseil de l'Europe, et d'autres organisations régionales ou sous-régionales ainsi qu'avec les institutions financières internationales, en tirant pleinement parti des travaux menés récemment sur l'intensification de la coopération entre l'UE et les Nations Unies et entre l'UE et l'OSCE dans le domaine de la prévention des conflits et de la gestion des crises;

- conformément aux principes approuvés lors des Conseils européens de Feira et de Nice, l'UE et l'OTAN contribueront également et de plus en plus à prévenir les conflits en développant leur coopération en matière de gestion des crises, notamment dans les Balkans occidentaux;

- il conviendrait également de renforcer l'échange d'informations, le dialogue et la coopération concrète avec des acteurs humanitaires comme le CICR, les organisations non gouvernementales compétentes et le monde universitaire;

- conformément à l'article 19 du traité sur l'Union européenne, celle-ci et ses États membres coordonneront leur action pour promouvoir la prévention des conflits au sein des organisations internationales dont ils font partie;

- il conviendrait de mettre au point des programmes de formation conjointe, au siège et sur le terrain, pour le personnel, de l'Union européenne, des Nations Unies et de l'OSCE, la Commission étant disposée à envisager de financer ces programmes;

- l'UE invitera les organisations qui s'occupent de prévention des conflits en Europe à une réunion sur les moyens d'améliorer les capacités de prévention, dans le but de contribuer au dialogue sur la consolidation de la paix engagé à l'initiative du Secrétaire des Nations Unies;

- l'Union devrait également contribuer à renforcer les capacités de prévention des organisations régionales et sous-régionales non européennes, en mettant en œuvre, entre autres, la recommandation de la Commission en faveur de l'intégration régionale et sous-régionale, et plus particulièrement les capacités de prévention des organisations qui ont expressément pour mission de prévenir les conflits;

- en s'appuyant, entre autres, sur les travaux menés dans le cadre de l'ONU pour un partenariat à l'échelle mondiale, sur les orientations de l'OCDE pour ce qui est des sociétés multinationales et sur les travaux du G8, on mettra au point des méthodes de coopération entre l'UE et le secteur privé dans le domaine de la prévention des conflits.

V. Mise en œuvre

16. L'UE et ses États membres ont la responsabilité conjointe de mettre en œuvre le présent programme. Les prochaines présidences sont invitées à encourager cette mise en œuvre et à établir des recommandations pour l'étoffer encore davantage. La Commission est invitée à mettre en œuvre, dans sa sphère de compétence, les recommandations qu'elle a formulées dans sa communication sur la prévention des conflits. Les États membres sont encouragés à mettre au point et développer des plans d'action nationaux visant à accroître leurs capacités de prévention des conflits.

17. La présidence devrait soumettre un premier bilan de mise en œuvre du présent programme au Conseil européen qui se tiendra à Séville.