



Assemblée générale

Distr. générale
28 février 2013
Français
Original : anglais

Soixante-septième session

Points 31, 33, 63 b) et 117 de l'ordre du jour

Rapport de la Commission de consolidation de la paix

Prévention des conflits armés

**Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique :
progrès accomplis dans la mise en œuvre et appui
international : les causes des conflits et la promotion
d'une paix et d'un développement durables en Afrique**

**Question de la représentation équitable au Conseil
de sécurité et de l'augmentation du nombre
de ses membres et questions connexes**

Rapport succinct de la réunion de 2012 avec les parlementaires

Note du Président de l'Assemblée générale

Le présent document contient le résumé de la réunion de 2012 avec les parlementaires, qui est distribué conformément à la résolution 63/24 de l'Assemblée générale.



[Original : anglais et français]

Réunion annuelle avec sur les parlementaires : résumé et principales conclusions

1. La réunion de 2012 avec les parlementaires, organisée conjointement par l'Union interparlementaire et le Cabinet du Président de l'Assemblée générale au Siège de l'ONU, les 6 et 7 décembre, a réuni presque 200 parlementaires originaires de 55 pays autour du thème : « Approches parlementaires de la prévention des conflits, de la réconciliation et de la consolidation de la paix : un chemin à défricher »¹. L'objectif de cette réunion était de définir le rôle que les parlements peuvent jouer, et jouent fréquemment, dans les différentes étapes d'un conflit et de la sortie de conflit, dans le contexte des interventions de l'ONU, organisation mondiale appelée prioritairement à traiter de telles questions².

2. Le présent rapport rend compte des principales conclusions de la réunion concernant le rôle que les parlements nationaux, l'ONU et d'autres organisations sont susceptibles de jouer dans la prévention des conflits, la réconciliation et la consolidation de la paix, en mettant en lumière tant les difficultés institutionnelles que les façons de procéder les plus appropriées et efficaces³.

Prévention des conflits, réconciliation et consolidation de la paix : des notions à expliciter

3. Les Nations Unies jouent un rôle fondamental dans la prévention des conflits et l'instauration de sociétés stables. Depuis les années 90, le nombre de conflits violents a diminué de 40 %, notamment grâce à l'intervention de la communauté internationale.

4. Le sentiment d'appropriation nationale accroît les chances de résoudre les conflits et permettre ainsi l'instauration d'une paix stable et durable. Le Parlement, principale instance législative chargée d'instaurer le cadre juridique autorisant la mise en œuvre des accords de paix, de contrôler l'action de l'exécutif et de servir de trait d'union entre le peuple et l'exécutif, joue ici un rôle crucial. Les pays dont le Parlement est faible sont souvent la proie de conflits, qui contribuent généralement à leur tour à affaiblir encore les structures parlementaires existantes. Pour être efficace, la gestion des conflits exige donc de prendre régulièrement des mesures destinées à renforcer le Parlement.

5. Cette notion recouvre trois réalités différentes : la prévention des conflits, la réconciliation et la consolidation de la paix. La prévention des conflits a trait aux

¹ Voir l'annexe I pour un tour d'horizon des sujets abordés au cours des deux journées de réunion et la liste des participants.

² Étant donné la complexité de l'Organisation des Nations Unies, le rôle joué par ses différents départements, fonds et programmes en la matière n'a pas été examiné. Il a certes été fait référence aux missions de maintien de la paix de l'ONU, mais le travail réalisé par le Département des opérations de maintien de la paix n'a pas fait l'objet de débats.

³ La discussion qui a eu lieu lors de la réunion a pris de nouvelles formes, destinées à intensifier l'interaction entre intervenants et public. À l'annexe II, on brosse un tour d'horizon complet des conclusions des tables rondes parlementaires sur les points abordés lors des deux journées de rencontres.

mesures prises pour contrer la menace du déclenchement imminent de la violence dans des sociétés où les conflits sont larvés, ainsi que les événements déclencheurs (tels que des élections entachées d'irrégularités) susceptibles de provoquer une flambée de violence, ou de l'alimenter. La réconciliation vise à rétablir la confiance parmi la population grâce à des mesures telles que l'instauration de commissions Vérité et Réconciliation, le recours aux tribunaux et la réalisation de campagnes de sensibilisation. La consolidation de la paix exige l'adoption d'une perspective pluridimensionnelle et intégrée en matière de renforcement institutionnel, de développement et autres aspects se conjuguant normalement pour garantir la stabilité à long terme.

6. Ces trois processus, qui n'interviennent pas nécessairement de façon consécutive, sont souvent liés entre eux. Les outils et les approches qu'il est possible d'utiliser dans ces trois cas se chevauchent aussi fréquemment. Toutefois, dans le but de déterminer les rôles différents que les parlements et la communauté internationale peuvent jouer dans ce domaine, individuellement et en partenariat, le présent rapport aborde ces trois processus comme s'il s'agissait de réalités distinctes.

I. Prévention des conflits

7. Aucune société n'est exempte de conflits, qui peuvent se révéler bénéfiques en aidant la société à évoluer. Un conflit déclenché par les inégalités d'accès aux instruments politiques, sociaux ou économiques, par exemple, peut entraîner l'adoption de mesures contribuant à rendre la société plus équitable et œuvrant donc dans le sens d'une paix plus durable. Toutefois, les conflits posent problème lorsque les institutions ne jouent pas leur rôle d'enceinte où mener un dialogue inclusif. Dans ce cas, des événements tels que des fraudes électorales peuvent déclencher des violences. Les mécanismes de prévention des conflits n'ont pas nécessairement vocation à enrayer la violence en tant que telle, mais surtout à éviter que les tensions sociales ne dégénèrent en violence.

8. Des conflits violents éclatent lorsque des institutions faibles ne réussissent pas à faire face aux inégalités et à la marginalisation de groupes ethniques et religieux. Il arrive fréquemment que la violence soit le fruit d'événements intervenant pendant les élections. La compétition suscitée par la maîtrise des ressources naturelles, ainsi que l'effet de débordement de conflits ayant lieu dans des pays voisins, souvent associé à une facilité accrue à se procurer des armes, figurent aussi au nombre des éléments déclencheurs. Au cours des deux journées consacrées à l'Audition, des exemples de carence des institutions ont été cités : institutions politiques ne réussissant pas à établir des mécanismes de poids et contrepoids efficaces; faiblesse des partis politiques, entraînant par la suite des inégalités économiques, sociales et politiques; parti pris politique des commissions électorales et indépendance de façade des institutions de la société civile et des médias.

9. Les Nations Unies disposent de différents moyens pour contribuer à la prévention des conflits, pour autant que toutes les parties au conflit fassent preuve de la volonté politique requise pour trouver une solution. Les Nations Unies, institution considérée comme neutre, sont idéalement placées pour servir d'enceinte à l'instauration d'un dialogue inclusif. La promesse d'une solution inclusive constitue souvent une condition préalable pour que les parties au conflit acceptent

tout simplement de s'asseoir autour de la table des négociations. Toutefois, certains participants soulignent le risque d'une perte de légitimité du processus qu'engendre l'inclusion de toutes les parties au conflit, quelles que soient leurs intentions. Sur le plan pratique, les Nations Unies peuvent favoriser l'inclusion dans le cadre du soutien qu'elles offrent aux processus de paix, en particulier dans les pays dans lesquels elles ont envoyé des missions de maintien de la paix ou des missions politiques. Les efforts de médiation conduits par l'ONU peuvent contribuer à faciliter le règlement négocié des conflits. Les Nations Unies peuvent aussi aider à renforcer les institutions électorales existantes dans le souci d'éviter les retards superflus et de donner aux citoyens davantage confiance dans les institutions telles que les commissions électorales. De surcroît, les Nations Unies peuvent contribuer à prévenir les conflits en réduisant le nombre d'armes en circulation, comme elles ont réussi à le faire en Côte d'Ivoire. Enfin, comme cela a été le cas au Kenya, les Nations Unies peuvent aussi réduire le risque de conflit violent en formant des négociateurs nationaux et locaux et en sensibilisant les services de police.

« Il n'y a pas de baguette magique et, dans la majeure partie des cas, l'échec de la prévention est à mettre sur le compte de l'absence de volonté politique des parties au conflit. »

Tayé-Brook Zerihoun,
Sous-Secrétaire général aux affaires politiques à l'ONU

10. La plus grande difficulté en matière de prévention des conflits est de réagir rapidement en ouvrant le dialogue avant l'éruption de violence. Une fois la violence déclenchée, il est beaucoup plus difficile de stabiliser la société. Dans les trois exemples étudiés dans le détail pendant les deux jours (la prévention du conflit au Kenya et en Côte d'Ivoire et la réconciliation et la consolidation de la paix en Sierra Leone), l'intervention des Nations Unies a donné de bons résultats lorsqu'elle était soigneusement planifiée et rapidement exécutée.

11. Dans d'autres cas, notamment dans la situation que connaissent actuellement la République démocratique du Congo et le Mali, le retard avec lequel les Nations Unies sont intervenues nuit à la capacité de la communauté internationale de réagir efficacement face à de telles crises. L'action (ou l'inaction) du Conseil de sécurité, dont la structure de prise de décision aboutit parfois à des décisions motivées par les préoccupations politiques de certains membres au lieu de servir l'intérêt supérieur des pays (voir l'encadré ci-dessous) met ce constat en évidence. Les Nations Unies dans leur ensemble pâtissent de chaque occasion perdue d'intervenir dans une crise en raison de l'opposition de certains États Membres agissant pour défendre leurs intérêts.

Encadré 1

Le monde serait-il plus stable si le Conseil de sécurité comptait un plus grand nombre de membres?

La question de la réforme du Conseil de sécurité dans le but de faire de ce dernier une enceinte de prise de décision plus démocratique et efficace est revenue à maintes reprises pendant les deux jours d'audition.

Un débat spécial consacré à la question fondamentale de la réforme du Conseil de sécurité a été organisé lors de la seconde journée. Ce débat, qui a porté sur la question de savoir si rendre le Conseil de sécurité plus inclusif améliorerait la stabilité dans le monde, a permis de mettre en lumière certaines des raisons expliquant pourquoi le Conseil de sécurité n'a pas encore été réformé.

La structure actuelle du Conseil de sécurité ne reflète pas les réalités actuelles et ne propose pas les poids et contreponds requis. Le nombre d'États Membres est passé de 51 (en 1945, date de la signature de la Charte des Nations Unies) à 193 aujourd'hui. Quatre-vingt-cinq pour cent des cas dont débat le Conseil de sécurité concernent la région africaine et pourtant, le Conseil ne comprend aucun membre permanent africain.

La discussion a ensuite porté sur la notion d'inclusion. L'accroissement du nombre d'États Membres et l'élargissement de la représentation géographique au Conseil de sécurité suffiront-ils à améliorer l'inclusion? Ne vaudrait-il pas mieux poursuivre cet objectif en renforçant la transparence des méthodes de travail du Conseil de sécurité et son obligation de rendre compte? Il est évident que, si la hausse du nombre de membres du Conseil de sécurité était proportionnelle à l'augmentation du nombre d'États Membres de l'ONU depuis 1945, cette instance ne pourrait plus jouer son rôle d'organe exécutif de l'ONU. La hausse du nombre de membres permanents pourrait ne faire que cristalliser la structure actuelle des privilèges (droit de veto). Il pourrait être plus approprié de renforcer l'inclusion en améliorant la représentation des grandes régions géographiques.

La réforme des méthodes de travail du Conseil de sécurité pourrait déboucher sur une coopération plus inclusive aboutissant à son tour à des décisions plus inclusives. Il est notamment proposé d'exiger des cinq membres permanents qu'ils prennent des engagements, parmi lesquels le respect du droit international, la non-utilisation de leur droit de veto dans certaines circonstances, notamment les cas de génocide, et la non-sanction des frappes préventives. Il est aussi suggéré de permettre aux membres non permanents du Conseil de sécurité d'accomplir plus d'un mandat en autorisant leur réélection. Les actes des États Membres seraient ainsi contrôlés, ce qui les inciterait à agir de façon à ce que le Conseil de sécurité puisse remplir son mandat. La réforme du Conseil de sécurité exige un amendement de la Charte des Nations Unies qui devra être voté par les deux tiers des parlements.

12. Pour pouvoir mener rapidement à bien des initiatives de prévention, les Nations Unies ont établi dans trois régions (Asie centrale, Afrique centrale et Afrique occidentale) une présence politique régionale destinée à leur permettre de suivre les événements et de créer à l'avance des liens avec des partenaires clefs à l'échelon régional. Grâce à leur présence dans des régions fragiles, les Nations Unies peuvent contribuer à l'instauration d'un cadre régional de gestion des conflits.

13. Les pays de la région, généralement plus au fait de la dynamique locale des conflits, sont en outre mieux placés pour influencer sur leur évolution.

14. Il convient aussi de relever que l'incidence de la prévention des conflits, souvent difficile à quantifier, recueille rarement autant d'attention que l'échec de la prévention ou du règlement des conflits. Parmi les nombreuses raisons expliquant cette situation, citons le fait que la prévention des conflits se déroule souvent à huis clos et que les conflits qui n'ont pas pris un tour violent suscitent en général moins d'intérêt que ceux qui ont dégénéré. Le Kenya, où l'intervention internationale a contribué à enrayer la violence qui avait suivi immédiatement les élections présidentielles et législatives de 2007, constitue l'un des rares exemples d'intervention de la communauté internationale médiatisée et reconnue.

Le rôle du Parlement dans la prévention des conflits

15. Les parlements ayant créé des liens forts avec la population sont idéalement placés pour détecter les revendications persistantes ou émergentes. De ce fait, les parlementaires peuvent jouer le rôle de médiateurs prévenant les conflits de diverses manières. Canal de communication ouvert avec les électeurs, les parlementaires sont en mesure de savoir quelles questions aborder pour désamorcer un conflit, par exemple un sentiment de dénuement relatif et une absence de représentation. Une mission récemment envoyée par le Parlement kenyan dans une zone sujette aux violences politiques a conclu que la violence avait servi de canal d'expression à la frustration d'un groupe ethnique s'estimant sous-représenté au Parlement. Les parlementaires peuvent aussi expliquer à leurs électeurs quelles mesures ont été prises pour satisfaire leurs revendications. Enfin, l'ouverture du débat parlementaire au public et l'exemple de la coopération parlementaire peuvent rassurer les électeurs en leur montrant que leurs inquiétudes sont entendues par la classe politique. Tel a par exemple été le cas au Mali, où le conflit actuel aurait sans doute éclaté plus rapidement si le Parlement n'avait pas activement recherché le contact avec les dirigeants touaregs.

16. De surcroît, le Parlement peut contribuer à développer la confiance ressentie à l'égard des institutions nationales, permettant ainsi d'inciter les parties à un conflit à faire appel à ces institutions pour trouver des solutions au conflit. Le Parlement peut renforcer la confiance en luttant efficacement contre la corruption en son sein et au-delà. Pour que le Parlement puisse jouer un rôle de prévention des conflits efficace, il est indispensable qu'il inspire confiance en tant qu'institution. Dans le cas du Kenya, par exemple, le degré de confiance inspiré par le Parlement pendant et après le conflit qui a éclaté à l'issue des élections de 2007 était extrêmement faible et le Parlement n'a réussi à jouer un rôle efficace qu'une fois la confiance de la population rétablie. De surcroît, le Parlement peut renforcer le contrôle qu'il exerce sur l'exécutif en décentralisant les processus décisionnels, entre autres, ainsi qu'en prenant les mesures requises pour veiller à conserver son indépendance à l'égard de ce dernier.

« Ce n'est pas le débat que nous devons craindre, mais son absence. »

Guillaume Kigbabori Soro
Président de l'Assemblée nationale de Côte d'Ivoire

Recommandations

17. Les recommandations suivantes ont été faites :

a) Les États Membres et leur parlement devraient accompagner les initiatives de prévention des conflits consentis par l'ONU et les capacités qu'elle développe en ce sens et continuer à investir sur ce plan en fournissant à l'Organisation un soutien financier opportun et garanti;

b) Les initiatives de prévention devraient accorder davantage de place au renforcement des institutions nationales existantes et de l'aptitude à régler les conflits, afin de garantir une paix durable et d'éviter que l'Organisation ne se trouve dans des situations l'obligeant à gérer (dans le meilleur des cas) le conflit au lieu de le résoudre;

c) Le premier interlocuteur naturel des Nations Unies est bien évidemment le Gouvernement, mais leur travail peut aussi s'appuyer sur le dialogue avec le Parlement. Dans les cas dans lesquels les parlements ont établi des relations étroites avec leurs électeurs, les parlements sont idéalement placés pour se mettre à l'écoute des tensions qui couvent et se manifestent dans la société avant même que la violence n'éclate. De surcroît, il est parfois possible de désamorcer la violence en portant les tensions sociales dans l'arène du débat parlementaire;

d) Il faut que les parlements se réforment afin de renforcer la confiance dont ils bénéficient en tant qu'institutions aptes à gérer efficacement les conflits. Ces réformes doivent viser à accroître la transparence et l'inclusion.

II. Réconciliation

18. Une fois les violences enclenchées, des mesures de réconciliation s'imposent. La réconciliation, qui constitue la première étape obligée sur la voie d'une paix durable, entraîne inévitablement de profonds bouleversements psychologiques chez les parties au conflit. Il s'agit d'un apprentissage permettant aux personnes concernées de mettre derrière elles le passé en réapprenant la confiance et en collaborant à un avenir meilleur.

19. L'incapacité à se réconcilier amène souvent des groupes adverses à entretenir les uns à l'égard des autres une méfiance susceptible de se transmettre de génération en génération. La nature et les causes sous-jacentes du conflit peuvent évoluer progressivement, ce qui rend sa résolution plus difficile sur le long terme. Dans de tels cas, il n'est plus possible de résoudre le conflit mais uniquement de le contenir afin d'éviter qu'il ne dégénère en violence. Certains conflits se prolongent parce qu'aucune occasion n'est offerte aux parties concernées de se réconcilier (Chypre, par exemple).

20. La réconciliation ne se fait pas toute seule, c'est un processus qui exige une volonté politique sans faille et un leadership ferme passant par des mesures énergiques, telles que l'éducation et le dialogue, pour venir à bout de la méfiance qui a envahi la société. Il faut que les dirigeants politiques misent sur la coopération avec la société civile pour mobiliser la population et l'inciter à prendre une part active au processus.

21. Dans les cas où la méfiance reste très élevée, les mécanismes mis en place à l'échelle nationale peuvent initialement manquer de crédibilité. En pareil cas, les

Nations Unies sont idéalement placées pour contribuer à l'instauration de mécanismes de réconciliation tels que des commissions Vérité et Réconciliation et tribunaux pénaux. Les Nations Unies peuvent se référer aux normes fixées par la communauté internationale pour dégager un terrain d'entente propice à la réconciliation.

22. Les mécanismes internationaux de réconciliation peuvent se révéler inefficaces si les citoyens ne considèrent pas leurs résultats comme équitables. Pour être perçues comme équitables, les structures décisionnelles (tant nationales qu'internationales) doivent être transparentes et servir de toute évidence l'intérêt supérieur de l'ensemble des parties concernées. Malheureusement, comme indiqué ci-dessus, les interventions des Nations Unies sont souvent perçues comme influencées par les intérêts politiques d'une poignée d'États Membres. Simultanément, les dispositifs de justice internationale peuvent susciter du ressentiment à l'échelle nationale si le principe de la présomption d'innocence des inculpés n'est pas respecté.

Le rôle du Parlement dans la réconciliation

23. Ne serait-ce que parce qu'il approuve des accords de paix qu'il a jugés justes et équitables et parce qu'il veille à ce que l'exécutif mette en place des mesures de réconciliation efficaces, le Parlement joue un rôle crucial dans ce domaine. Il peut aussi adopter des lois donnant un tour concret à la réconciliation, notamment en établissant des mécanismes de vérité et réconciliation à l'échelle nationale. Le Parlement joue un autre rôle important en prenant des mesures destinées à veiller activement à ce que la population prenne part au processus de réconciliation et en faisant circuler les informations qui s'y rapportent. Au Kenya, où le Parlement n'a pas ménagé ses efforts pour impliquer la société civile dans la réforme et améliorer la transparence de la procédure parlementaire, de telles mesures ont constitué une étape importante sur la voie de la réconciliation.

« La gouvernance parlementaire est par nature collégiale. Lorsque l'exécutif a du mal à entamer la discussion ou le dialogue avec l'opposition, la structure collégiale du Parlement facilite le dialogue. »

Mélégué Traoré
parlementaire (Burkina Faso)

Recommandations

24. Les recommandations suivantes ont été faites :

- a) Les mécanismes internationaux de réconciliation doivent être perçus comme équitables, et non comme des instruments s'appliquant arbitrairement à certains pays et pas à d'autres, ce qui implique la démocratisation des structures décisionnelles des Nations Unies, dont le Conseil de sécurité;
- b) Le Parlement doit veiller à ce que la population participe à la discussion visant à déterminer comment mener à bien la réconciliation et qu'elle soit informée des mesures prises.

III. Consolidation de la paix

25. La consolidation de la paix, qui exige un engagement à long terme pour traiter les causes profondes des conflits, ne peut faire l'impasse sur la consolidation et le renforcement des institutions politiques et de la société civile. Ne pas prendre en compte l'origine d'un conflit ouvre la porte à de nouvelles flambées de violence. Régler un conflit à la racine n'est pas chose aisée, comme le montre clairement l'édition 2011 du Rapport mondial sur le développement humain, qui explique que 90 % des guerres civiles ayant éclaté durant les 10 dernières années ont eu lieu dans des pays ayant déjà connu une guerre civile dans les 30 années précédentes.

« Le Parlement n'est pas seulement une instance législative. Il peut aussi demander des comptes au gouvernement pour contribuer à garantir une utilisation optimale de ressources nationales limitées en les mettant concrètement au service de la population. »

Abdelwahad Radi
Président de l'Union interparlementaire

26. Il n'est pas possible d'instaurer une paix durable sans qu'un contrat social lie l'État à la population. Lorsqu'un tel contrat social existe (c'est-à-dire lorsqu'il existe un dialogue à double sens et une relation d'interdépendance entre l'État et tous ses citoyens, quelle que soit leur origine ethnique ou géographique, leur sexe ou autres facteurs), les individus se sentent reliés les uns aux autres par un ensemble de droits et de responsabilités. Grâce au contrat social, les citoyens savent qu'ils n'ont rien à perdre du renforcement de l'État et que son instabilité peut leur nuire à titre individuel. Ils ont ainsi le sentiment d'appartenir à une société donnée, ce qui est important pour qu'ils se sentent concernés par le maintien et la défense de la paix.

« Un contrat social exige des dispositifs politiques inclusifs dans lesquels le Parlement joue un rôle central, ainsi que des politiques et une représentation légitimes. Il faut une relation forte entre la société et l'État, qui doit assurer des services et veiller à ce que les institutions publiques soient réactives. »

Marta Ruedas
Directrice adjointe au Bureau de la prévention des crises
et du relèvement du Programme des Nations Unies
pour le développement

27. Les Nations Unies peuvent jouer un rôle de premier plan dans la constitution de telles sociétés. À l'heure actuelle, 15 missions de maintien de la paix et 14 missions politiques sur le terrain aident sur place des sociétés fragiles sortant d'un conflit à mener à bien les réformes requises pour établir leur propre contrat social. De surcroît, la Commission de consolidation de la paix des Nations Unies, qui a vu le jour en 2005 (en même temps que le Bureau d'appui à la consolidation

de la paix et le Fonds pour la consolidation de la paix), peut aider les pays fragiles à trouver des stratégies permettant de renforcer efficacement les institutions existantes, de créer un environnement propice à la réconciliation et de nourrir le développement économique afin de minimiser les causes de conflit. La Commission, qui respecte le principe de l'appropriation nationale, collabore étroitement avec les gouvernements pour les aider à définir leur grandes priorités politiques et les ressources financières requises pour mettre en œuvre les réformes indispensables pour extirper un conflit à la racine grâce à des mesures intégrées passant, notamment, par des réformes économiques⁴. L'adoption de réformes économiques propices à la croissance et à la justice sociale, qui exerce une incidence positive concrète sur la vie quotidienne, est essentielle pour que la consolidation de la paix donne de bons résultats.

« Lorsque nous ne prenons en considération que les conflits ouverts en tentant de nous concentrer exclusivement sur les questions en rapport direct avec le conflit, comme la démobilisation et la réinsertion, la perspective adoptée devient très masculine. En effet, qui porte les armes? Ce ne sont pas les femmes. Quand on consolide la paix, on ne traite que les manifestations violentes d'un conflit et non son terreau social, qui ne se révèle que quand tout le monde prend part à la discussion. »

Saraswathi Menon
Directrice de la Division
des politiques d'ONU-Femmes

28. Pour que les Nations Unies puissent jouer un rôle concret dans la consolidation de la paix, il leur faut un mandat clair connu de la population et entériné par elle. Dans certains cas, la présence d'une mission de l'ONU peut susciter des espoirs de sécurité indus si cette mission n'est pas clairement mandatée pour réagir en cas de conflit violent et autres menaces. Cette absence de réaction peut aggraver des problèmes préexistants. Par ailleurs, lorsque les Nations Unies s'engagent à intervenir, il leur faut veiller à disposer des moyens financiers et militaires requis pour remplir leur mission. De surcroît, les missions de l'ONU doivent s'engager à rester sur place tant qu'elles n'ont pas l'assurance que l'accord de paix est durable.

Le rôle du Parlement dans la consolidation de la paix

29. La bonne mise en œuvre des accords de paix dépend de la capacité du Parlement à adopter des textes d'application. Dans le cas du Kenya, le Parlement a pris une part active à la mise en œuvre de l'accord de paix et à la constitution des institutions visant à assurer une stabilité à long terme. Entre autres choses, le Parlement a adopté la Loi sur la vérité, la justice et la réconciliation, qui a permis la désignation des membres de la Commission chargée de ces questions; il a réformé sa procédure interne et adopté un nouveau règlement intérieur assurant notamment l'égalité des chances et instauré la retransmission télévisée en direct de ses débats pour renforcer la transparence et la confiance du peuple à son égard.

⁴ À l'heure actuelle, la Commission compte six formations pays : Burundi, Guinée, Guinée-Bissau, Libéria, République centrafricaine et Sierra Leone.

30. Le Parlement est une institution susceptible de contribuer à l'instauration d'une paix stable et durable en développant le dialogue et en donnant la parole aux groupes marginalisés. Pour éviter que l'apparition ou la résurgence de revendications relatives à la répartition inégale des richesses ou à la discrimination exercée par la législation, il est essentiel d'inclure les groupes marginalisés dans la vie politique. Parmi les mesures que le Parlement peut prendre figurent l'amélioration de la représentation des groupes minoritaires, l'adoption de lois défendant les droits de l'homme et l'examen (dans le cadre de la procédure budgétaire) de projets de loi de finances visant à instaurer l'équité et la justice sociale. Toutes ces mesures contribuent dans une large mesure à renforcer le contrat social entre l'État et la population, considéré comme l'un des fondements de la paix et de la stabilité.

Recommandations

31. Les recommandations suivantes ont été faites :

- a) Pour agir efficacement, les Nations Unies doivent disposer des ressources financières et humaines requises. Il ne faut pas susciter d'espoirs impossibles à satisfaire;
- b) Il faut que le Parlement garantisse la représentation de groupes négligés, tels que les groupes ethniques et religieux, les femmes et les jeunes. L'inclusion exige du Parlement qu'il implique la société civile dans sa prise de décision pour développer la confiance du grand public et garantir la représentation d'un éventail de besoins;
- c) Grâce à leurs compétences législatives, les parlements peuvent prendre différentes mesures destinées à renforcer les institutions nationales, à savoir :
 - i) Créer un cadre juridique mettant tous les partis politiques sur un pied d'égalité pendant les élections et, dans l'intervalle, adopter des lois assurant efficacement le financement des partis tout en garantissant la répartition équitable des fonds;
 - ii) Élaborer un cadre juridique empêchant l'existence de partis politiques reposant uniquement sur une base identitaire et encourageant simultanément la création de plateformes politiques⁵;
 - iii) Créer un cadre juridique destiné à garantir à chaque parti politique une couverture médiatique équitable;
 - iv) Mettre sur pied un système judiciaire indépendant veillant à l'égalité de tous devant la loi;
 - v) Adopter un règlement intérieur qui contribue à promouvoir le dialogue entre les partis politiques représentés au Parlement et prévoit le droit d'interpeller l'exécutif et de contribuer au débat en plénière. De surcroît, il convient d'établir par consensus quelle est la conduite préconisée au Parlement.

⁵ Au Kenya, par exemple, une loi sur les partis politiques exigeant que chaque parti ait au minimum 1 000 adhérents représentant au moins 50 % des circonscriptions composant le pays (soit 24 sur un total de 47) a été adoptée.

« Quel que soit le rôle que l'ONU puisse jouer dans la promotion de la paix dans les pays en proie à un conflit, la réussite de ces efforts dépend de la volonté manifestée par les dirigeants nationaux et de la force de l'implication nationale dans la réforme instaurant la réconciliation. Cette volonté politique et cet engagement viennent souvent du Parlement. »

Jan Eliasson
Vice-Secrétaire général de l'ONU

Encadré 2

Entraves à l'implication du Parlement dans la gestion des conflits

Les parlements ne peuvent remplir leur potentiel de stabilisation de la société que s'ils sont des institutions robustes. La majeure partie des parlements de sociétés instables rencontrent des difficultés. Trop souvent, les parlementaires ne disposent ni des connaissances ni des qualifications requises et ont une connaissance imparfaite des questions dont ils sont saisis. Un grand nombre de questions, surtout économiques et fiscales, sont extrêmement complexes et les parlementaires ne peuvent pas s'en occuper correctement sans des ressources et des compétences considérables (notamment des ordinateurs, des bibliothèques, du personnel et des bureaux).

Il n'est pas rare que les parlementaires ne soient pas indépendants du pouvoir exécutif. S'il n'est pas indépendant, le Parlement ne peut pas superviser comme il se doit l'action de l'exécutif pour contrôler la mise en œuvre des accords de paix et la prise en compte de questions importantes, telles que l'adoption de politiques de développement efficaces et la répartition équitable des ressources. Différents facteurs nuisent à l'indépendance du Parlement, notamment la non-maîtrise de son budget et de ses ressources internes et l'absence d'immunité.

IV. Coopération entre les Nations Unies et d'autres organisations internationales et régionales

32. La coopération avec d'autres organisations régionales ou internationales est indispensable pour que les Nations Unies puissent contribuer à aider les pays qui vivent un conflit ou qui en sortent. Toutefois, pour que la coopération entre les Nations Unies et d'autres organisations porte ses fruits, il faut qu'elle soit efficacement coordonnée, que les ressources soient rationalisées et que la comptabilité soit tenue en commun. De surcroît, il est indispensable que la communauté internationale fasse front uni et n'apparaisse pas en ordre dispersé. Lorsque les différents intervenants internationaux donnent le sentiment d'une désunion, les parties au conflit tentent la course au plus offrant (c'est-à-dire qu'elles s'efforcent d'entrer dans les bonnes grâces des organismes les plus compréhensifs, ce qui tend à prolonger le conflit).

33. La coopération avec les organisations régionales, susceptibles de mieux comprendre les tenants et les aboutissants d'un conflit, peut être bénéfique mais peut aussi renforcer la légitimité d'une intervention. La Guinée, où les Nations Unies ont œuvré de concert avec la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) pour désamorcer une flambée de violence électorale, est un bon exemple de coopération efficace entre organisations internationales et régionales. Les Nations Unies ont mis les bons offices du Secrétaire général à la disposition de la CEDEAO afin de donner une légitimité générale au travail entrepris.

34. La coopération avec les organisations internationales peut se révéler efficace lorsque l'Organisation dispose de compétences spécialisées dans un domaine particulier. L'Union interparlementaire, par exemple, jouit d'une longue expérience en matière d'appui technique destiné à renforcer l'institution parlementaire. Parce qu'elle a noué avec les parlements du monde entier, elle peut développer les capacités parlementaires en s'inspirant de l'expérience et des exemples de bonne pratique observés sur le terrain. Elle a démontré que le renforcement des capacités est plus efficace lorsqu'est adoptée une perspective institutionnelle globale, à la demande du Parlement et avec son apport dès la mise en place.

Recommandations

35. Les recommandations suivantes ont été faites :

a) La coopération entre les Nations Unies et les organisations régionales, entre autres, doit éviter les doublons. Il faut que les organisations rationalisent les ressources et rendent compte en commun de leur action;

b) L'Union interparlementaire, qui est en lien avec les parlements du monde entier, est idéalement placée pour contribuer à la diffusion des bonnes pratiques. Il faudrait donc que les Nations Unies collaborent plus étroitement avec l'Union interparlementaire pour renforcer la capacité des parlements bénéficiaires d'une assistance, pour consolider l'état de droit et pour contribuer à intégrer les engagements internationaux dans la législation nationale;

c) Il faudrait que l'Union interparlementaire continue à faire le lien entre les parlements et les Nations Unies. L'Audition parlementaire annuelle aux Nations Unies est l'une des enceintes susceptibles de donner aux parlements une idée plus précise du fonctionnement de l'ONU et de leur permettre de prendre part à ses discussions.

V. Le rôle des femmes

36. La prévention des conflits, la réconciliation et la consolidation de la paix ne peuvent prendre un tour concret que si les femmes sont impliquées à tous les stades de la prise de décision. Comme le recommande la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité, les femmes doivent jouer un rôle important dans la gestion des différends et dans la consolidation de la paix. Douze années après l'adoption de cette résolution, toutefois, il reste encore beaucoup de chemin à parcourir à l'échelle nationale et internationale pour instaurer la parité dans ce domaine. De ce fait, les femmes et les enfants continuent à subir de façon disproportionnée les conflits et ne

peuvent pas faire entendre leur voix lorsque sont prises des décisions ayant une incidence directe sur leur vie.

37. En plaçant le processus de paix dans une perspective d'égalité des sexes, les pays peuvent passer par une transformation structurelle ouvrant la voie à l'instauration d'une société plus juste et, par conséquent, plus durable. Les Nations Unies ont progressivement réussi à mettre en place certaines mesures visant à renforcer le rôle joué par les femmes dans tous les domaines de l'existence. Au Tadjikistan, les Nations Unies ont créé des centres d'aide juridique pour les femmes, qui ont ensuite été pris en charge et étendus par les pouvoirs publics.

« Lorsque la famille des Nations Unies est impliquée au premier chef, non seulement elle réussit à appeler l'attention sur un problème mais elle trouve des solutions pour y remédier. »

Saraswathi Menon
Directrice de la Division
des politiques d'ONU-Femmes

38. Il est essentiel de renforcer le rôle joué par les femmes pour établir une stabilité à long terme assurée par des sociétés plus inclusives. Par exemple, lorsque les femmes sont au cœur de l'offre de services, comme c'est le cas au Libéria et au Rwanda, non seulement elles prennent soin de leur famille mais elles s'occupent de leur communauté, ce qui met le pays sur la voie d'un développement nettement plus inclusif.

39. Il faut que les Nations Unies donnent l'exemple de l'inclusion des femmes dans la prise de décision. En dépit de leurs nombreux engagements, ainsi que de preuves indéniables de l'incidence des femmes sur l'instauration d'une paix durable, le rôle de ces dernières dans la prévention des conflits et les négociations de paix reste marginal. Les femmes n'ont représenté que 9 % des négociateurs et aucune femme n'a exercé la fonction de médiateur en chef des Nations Unies.

40. En tant qu'institutions, les parlements peuvent aussi contribuer à renforcer le rôle des femmes. Ils peuvent œuvrer en faveur de l'instauration de la parité de représentation en mettant en place des systèmes de quotas et en sensibilisant les citoyens à l'idée qu'il puisse y avoir des décisionnaires femmes. L'inclusion ne doit toutefois pas se limiter uniquement à la quantité mais tenir compte de problèmes de qualité. À cette fin, les parlements peuvent prendre des mesures destinées à veiller à ce que les femmes puissent poser leur candidature à des fonctions électives et prendre une part active aux débats parlementaires. Parmi ces mesures figurent, entre autres, le renforcement des compétences par l'éducation et une programmation des réunions offrant aux femmes la souplesse requise pour concilier travail et responsabilités familiales.

Recommandations

41. Les recommandations suivantes ont été faites :

a) Il faut que les Nations Unies tiennent leur engagement d'impliquer davantage les femmes dans la prise de décisions. Il faut notamment que des femmes soient nommées aux fonctions de négociateurs en chef;

b) Il faut que le Parlement inclue les femmes. L'inclusion, toutefois, ne se mesure pas seulement en chiffres mais doit aussi tenir compte de la nécessité d'améliorer l'accessibilité grâce au renforcement des compétences et à des mesures permettant aux femmes de travailler efficacement dans le cadre parlementaire.

Annexe I

Tour d'horizon des sujets abordés et liste des participants

1. Au cours de la séance d'ouverture, les participants ont entendu des allocutions de M. Abdelwahad Radi (Président de l'Union interparlementaire), M. Rodney Charles (Vice-Président de l'Assemblée générale des Nations Unies, Représentant permanent de Trinité-et-Tobago auprès de l'Organisation) et M. Jan Eliasson (Vice-Secrétaire général de l'ONU).
2. Les trois grands thèmes de la réunion ont été abordés lors de la première partie de la réunion (prévention des conflits, réconciliation et consolidation de la paix) par M. Ranko Vilić (Représentant permanent de la République de Croatie auprès de l'ONU, Vice-Président de la Commission de consolidation de la paix), M. Tayé-Brook Zerihoun (Sous-Secrétaire général aux affaires politiques), M^{me} Marta Ruedas (Administratrice adjointe, Bureau de la prévention des crises et du relèvement du PNUD), M^{me} Saraswathi Menon (Directrice de la Division des politiques d'ONU-Femmes) et M^{me} Pauline Baker (Présidente honoraire du Fonds pour la paix).
3. La deuxième partie a porté sur les efforts consentis par le Kenya en matière de prévention des conflits, présentés par M. Kenneth Marende (Président de l'Assemblée nationale du Kenya), M. Mélégué Traoré (parlementaire, Burkina Faso) et M. Peter Gastrow (Directeur des programmes et Senior Fellow, International Peace Institute).
4. La troisième partie a permis d'évaluer l'optique adoptée par la Sierra Leone en matière de réconciliation, sujet débattu par M. Edward Amin Soloku (ex-parlementaire, Sierra Leone), M. Shekou M. Touray (Représentant permanent de la Sierra Leone auprès de l'ONU), M. Eloho Ejeviome Otobo (Directeur et Chef adjoint du Bureau de l'appui à la consolidation de la paix) et M. Lansana Gberie (analyste, rapport du Conseil de sécurité).
5. La quatrième partie a porté sur le rôle joué par les organisations internationales dans la consolidation de la paix, avec les interventions de M. Guillaume Kigbafori Soro (Président de l'Assemblée nationale de Côte d'Ivoire) et M. Anders B. Johnsson (Secrétaire général de l'Union interparlementaire).
6. Enfin, la question de savoir si un Conseil de sécurité comptant plus de membres rendrait le monde plus stable a été abordée, dans le cadre d'une discussion tenue sur le mode des débats de Doha rendus célèbres par la BBC, par M. Patrice Martin-Lalande (Assemblée nationale française, membre du Groupe consultatif de la Commission de l'UIP pour les affaires des Nations Unies), M. Hardeep Singh Puri (Représentant permanent de l'Inde auprès de l'ONU), M. Eduardo Ulibarri (Représentant permanent du Costa Rica auprès de l'ONU) et M. Hans Corell (ancien Secrétaire général adjoint aux affaires juridiques et Conseiller juridique de l'ONU).

Annexe II

Résumé des discussions de groupe

Au cours de la réunion, plusieurs discussions en petits groupes ont eu lieu pour donner aux participants la possibilité de mettre l'accent sur des points particuliers. Ci-dessous figure une liste des questions abordées (une question par groupe), assortie des réponses apportées.

Quels sont les mécanismes susceptibles d'améliorer la coopération entre partis politiques?

- Règles fondamentales : liberté de créer des partis politiques, acceptation du rôle joué par l'opposition.
- Procédure : il faut que les parlementaires puissent poser des questions; il faut des limites de temps; il faut que les parlementaires jouissent de l'immunité dans l'accomplissement de leurs fonctions.
- Le financement des partis politiques doit permettre aux partis de fonctionner correctement dans la durée et non uniquement en période électorale.
- Il faut que l'exécutif ait des contacts réguliers avec les dirigeants des partis politiques.
- Il faudrait dégager un consensus concernant les règles de comportement à respecter au Parlement.

Quelles sont les conditions d'une implication efficace du Parlement dans la prévention des conflits, la réconciliation et la consolidation de la paix?

- Il faut que le Parlement représente la société dans son intégralité, tous groupes ethniques confondus.
- Il faut que le Parlement ait une légitimité (élections libres et équitables, etc.).
- Il faut que le Parlement entretienne un dialogue avec l'exécutif.
- Il faut que le Parlement soit respectable et respecté (intégrité).
- Il faut que le Parlement dispose des moyens et compétences requis.
- Il faut que les parlementaires soient régulièrement en contact avec leurs électeurs.
- L'influence du Parlement sur la prévention et la résolution des conflits doit être plus fréquemment évaluée.

Les femmes et la stabilité à long terme

- Les hommes doivent se sentir concernés par la cause des femmes et le rôle qu'elles peuvent jouer dans la prévention et la résolution des conflits.
- Les femmes doivent être mises en état de prendre part à la vie politique. La représentation féminine à des fonctions électives devrait être de 30 % au moins et le but devrait être la parité.

- Il faut évaluer l'incidence des conflits sur les femmes et les enfants (des mesures doivent être prises pour que les femmes n'en soient pas les premières victimes).

Comment l'ONU peut-elle prévenir plus efficacement les conflits et associer plus directement les parlementaires au travail de consolidation de la paix?

- L'ONU doit avoir un mandat clair la chargeant de poursuivre des objectifs clairs entérinés par toutes les parties prenantes.
- Renforcement des capacités des institutions publiques, notamment et particulièrement le Parlement (renforcement de l'indépendance du Parlement).
- Il faut que les institutions publiques communiquent à l'ONU les informations qu'elles détiennent.
- Il faut que l'ONU développe la coopération avec les organisations régionales.
- Pour exercer une autorité plus crédible, le Conseil de sécurité doit être plus représentatif.
- Il faut que l'ONU collabore avec les institutions de Bretton Woods, entre autres organisations, à l'adoption d'une démarche commune à l'égard du règlement des conflits et de la consolidation de la paix.
- Un apport plus important des organisations non gouvernementales serait bénéfique aux interventions de l'ONU. Ces organisations doivent toutefois respecter des critères de transparence et de responsabilité élevés.
- Il faudrait que l'ONU collabore avec l'UIP pour apporter une assistance aux parlements qui le demandent.

Comment une société sortant d'un conflit peut-elle mener à bien une réconciliation équitable et inclusive?

Conditions préalables

- Participation de tous les acteurs et acceptation les uns des autres.
- Tolérance réciproque.
- Présence d'un arbitre neutre.
- Identification des causes profondes réelles.

Mesures

- Renforcement des mécanismes institutionnels, notamment en assurant la représentativité et la crédibilité du Parlement, ainsi que l'indépendance du pouvoir judiciaire.
- Dispositifs économiques permettant une répartition équitable des richesses, incluant les femmes, les minorités et les jeunes.
- Satisfaction des besoins sociaux de base (éducation, santé, emplois, etc.).

- Implication plus forte des femmes dans la vie de la nation, particulièrement grâce à l'accès à l'éducation et à une meilleure représentation dans les instances décisionnelles.
- Création de mouvements représentatifs.
- Existence de médias diversifiés et professionnels, accessibles équitablement à tous (responsabilité des médias).
- Partage du pouvoir et des instruments politiques.
- Consolidation de la société civile afin de renforcer la participation.
- Éducation civique.
- L'état de droit doit être respecté; égalité de tous devant la loi.
- Commissions Vérité et Réconciliation.

Comment la coopération régionale peut-elle contribuer à améliorer la stabilité politique nationale?

- La coopération doit éviter les chevauchements, rationaliser l'utilisation des ressources et assurer la répartition des responsabilités.
 - Les organisations doivent contribuer au renforcement du Parlement, notamment dans les pays en transition.
 - L'UIP doit être encouragée à continuer à faire le lien entre les parlements et l'ONU.
-