



Interpeace

INTERNATIONAL ORGANIZATION
FOR PEACEBUILDING



Atlantic Council

SCOWCROFT CENTER
FOR STRATEGY AND SECURITY

Novembre 2022

Repenser la Stabilité

Principales conclusions et recommandations concrètes

Remerciements

Ce document a été rédigé par Will Bennett et Riccardo Vinci, d’Interpeace, en collaboration avec Anca Agachi et Leah Scheunemann, de l’Atlantic Council. Partenariat entre Interpeace, l’Atlantic Council et la Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS), l’initiative Repenser la stabilité a pu être menée à bien grâce aux généreuses contributions du ministère fédéral allemand des Affaires étrangères.



Les polices typographiques utilisées dans ce rapport sont Suisse International, Suisse Works et Suisse Neue, par Swiss Typefaces qui sponsorise généreusement Interpeace.

www.swisstypefaces.com

Quai Perdonnet 19
1800 Vevey
Switzerland

Interpeace’s peacebuilding efforts worldwide are possible thanks to strategic partnerships with the governments of the Netherlands, Sweden and Switzerland.



Kingdom of the Netherlands



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra
Swiss Confederation

1. Présentation de l’initiative Repenser la Stabilité

Au cours des vingt dernières années, la stabilisation est probablement devenue la principale approche adoptée par les acteurs internationaux pour intervenir dans les régions touchées par des conflits. Pourtant, la plupart peinent à obtenir des résultats, les sources d’instabilité se révélant plus complexes et difficiles à traiter qu’ils ne l’avaient initialement envisagé. La définition même de la notion de stabilisation demeure ambiguë, ce terme désignant des pratiques différentes selon les époques et les contextes, si bien que les objectifs et les approches varient considérablement, en termes d’ambition et d’application, d’un acteur et d’une région à l’autre¹. Les exemples de stabilisation réussie sont rares, et un flou aussi bien sémantique qu’opérationnel semble entourer ce domaine. En effet, si leur but déclaré est de réduire la violence et de poser les bases structurelles d’une sécurité à long terme, les efforts de stabilisation se soldent trop souvent par un échec, voire aggravent les situations de conflit.

C’est ce contexte qui a motivé la mise en œuvre de l’initiative Repenser la stabilité. Lancée en juillet 2020, celle-ci est partie du constat que tous les efforts de stabilisation menés² en Afghanistan et au Sahel ainsi qu’en Afrique du Nord, en Afrique de l’Est et en Afrique centrale peinaient à instaurer une paix et une stabilité durables. Le but de l’initiative était de rechercher les raisons de ces difficultés, et ainsi de déterminer comment faire en sorte que les efforts de stabilisation contribuent plus efficacement à apporter des changements sociaux et politiques positifs dans les environnements fragiles.

Fondé sur cinq dialogues privés menés sur trois continents, un travail approfondi mêlant études documentaires et recherches sur le terrain ainsi que des discussions avec un millier de responsables politiques, universitaires, spécialistes et citoyens et citoyennes concernés par des activités de stabilisation, ce document final présente les principales conclusions du projet et formule des recommandations concrètes pour améliorer les approches dans ce domaine.

2. Résumé analytique

Le terme de stabilisation est aujourd’hui sujet à controverse, les acteurs de ce domaine utilisant une multiplicité d’outils et d’approches pour atteindre des objectifs différents et souvent contradictoires. Il semble toutefois que le secteur s’accorde sur quelques éléments centraux: les activités menées doivent améliorer la stabilité et la paix au sein des communautés touchées par des conflits armés actifs; la stabilisation est fondamentalement un processus politique plutôt qu’un état final³, et les efforts doivent être temporaires et poser les bases d’une paix durable et autosuffisante, de sorte quelles ac-

teurs internationaux puissent, après une phase de transition, quitter leur rôle sécuritaire et autres fonctions devant échoir aux gouvernements hôtes. Or, malgré des investissements considérables, les efforts actuels de stabilisation échouent trop souvent à satisfaire à ces critères. Ce document cherche à montrer pourquoi et formule des recommandations concrètes qui, en s’appuyant sur ces éléments centraux qui font consensus, peuvent faire avancer le domaine de la stabilisation.

1 Young, D., Bennett, W., Vinci, R., (2022), Challenges and Opportunities in the Current Stabilisation Landscape: the Case for Rethinking Stability, Interpeace; Gorur, A. (2022), Defining the Boundaries of UN Stabilization Missions, Stimson Institute.
2 Le terme de stabilisation est sujet à controverse. Ce document étant destiné à un vaste public du domaine de la stabilisation, nous parlerons d’activités de stabilisation ou d’efforts de stabilisation pour désigner les différentes approches adoptées dans le secteur. Des termes plus spécifiques, comme «opération», «intervention » ou «mission», seront utilisés selon le cas.
3 De Coning, C., (2018) Adaptive peacebuilding, International Affairs, volume 94, no 2, mars 2018, pp. 301-317.

À l'heure actuelle, lorsque l'on parle de stabilisation, il peut s'agir au moins de trois pratiques différentes. Tout d'abord, la stabilisation peut désigner de vastes opérations multilatérales menées par les Nations Unies (ONU), l'Union européenne (UE), l'Union africaine (UA) et d'autres agences en réponse à un conflit et une situation de fragilité dans un pays donné. Deuxièmement, le terme renvoie plus largement à l'«industrie» de la stabilisation autour de laquelle, favorisées par des modes de financement, les innombrables approches des donateurs, ONG, organisations de la société civile et autres, conçues pour mettre fin à la violence, n'ont cessé de se cristalliser, avec toute une gamme de pratiques cinétiques, diplomatiques, humanitaires et de développement. Troisièmement, la stabilisation constitue indéniablement un instrument de politique étrangère déployé pour promouvoir des intérêts nationaux. De nombreux ministères des Affaires étrangères de l'hémisphère Nord se sont ainsi dotés de services de stabilisation.

Ces trois types de pratique peuvent receler des intentions et des stratégies concurrentes et parfois incompatibles. Il arrive que les intérêts de la politique étrangère d'un donateur convergent avec ceux d'une mission multilatérale, de l'État hôte et de sa population. Mais le plus souvent, ce n'est pas le cas. Le fait que la stabilisation puisse être à la fois une approche de politique étrangère motivée par des intérêts nationaux et un instrument de paix employé dans une démarche altruiste est problématique. En effet, cela pose nécessairement la question: «À qui la stabilisation est-elle destinée?». L'objectif est-il de prévenir la violence et de protéger les droits humains pour bâtir des sociétés plus justes et pacifiques, ou de réaliser des ambitions politiques plus étroites? Étant donné l'importance de la prévention et de l'atténuation des conflits en amont, ces objectifs ne devraient pas être en compétition. C'est pourtant ce qui se produit, comme en Afghanistan, où le soutien indéfectible des acteurs internationaux à une petite élite a progressivement éloigné la population des efforts de stabilisation, provoquant leur faillite après vingt ans d'activités.

La concurrence entre les différents objectifs et stratégies est l'une des raisons pour lesquelles les efforts de stabilisation échouent souvent à instaurer les conditions nécessaires à une transition politique exempte de violence. De ce constat s'est dégagée une autre conclusion majeure de l'initiative: les théories du changement sur lesquelles repose le travail de stabilisation ne sont pas adaptées⁴. Deux en particulier doivent être réexaminées. Premièrement, la théorie selon laquelle le retour de l'État ramène nécessairement la paix se révèle réductrice. En effet, les efforts entrepris pour rétablir une autorité centrale sans garantir l'inclusion et la légitimité populaire ont aggravé l'instabilité dans des pays tels que le Mali, l'Irak et l'Afghanistan. Lorsqu'il n'y a pas de retour de l'État, les forces de sécurité étatiques prennent généralement les rênes, en partant du principe qu'il n'y a pas de stabilité possible en l'absence de sécurité physique. Cependant, si la sécurité est en effet un facteur important, elle ne suffit pas à elle seule à apporter la stabilité, en particulier si les acteurs étatiques de la sécurité se livrent à de nombreux abus de pouvoir et que la confiance dans l'État est faible. Il semble que nous manquions de théories du changement visant explicitement à améliorer les relations entre l'État et la société de façon générale, et pas seulement la sécurité de l'État, et à introduire des processus et des agent-e-s de l'État au moment opportun de façon à soutenir une véritable stabilité politique à moyen et long terme. Ce sont là les améliorations qu'attendent les citoyens et citoyennes. Pourtant, trop souvent, les personnes les plus touchées par l'instabilité sont des bénéficiaires passifs des efforts de stabilisation et n'ont aucune influence sur les théories et les décisions qui régissent les activités qui affectent leur vie⁵.

Deuxièmement, l'expérience montre que les théories du changement qui préconisent de mener en priorité des opérations cinétiques ou de sécurité dans les zones où l'insécurité est la plus forte ne permettent pas d'instaurer une stabilité durable. En effet, les difficultés qui caractérisent ces régions ne peuvent être résolues rapidement par la force, et le fait de se précipiter vers ces «points chauds» ne fait que déplacer

la violence ou l'instabilité plutôt qu'y remédier⁶. Les interventions actuelles relèvent généralement d'une démarche plus symptomatique que systématique: elles visent à résoudre les problèmes visibles et non à traiter les forces structurelles plus profondes qui alimentent réellement les conflits. Commencer par renforcer la résilience sociétale dans les zones relativement stables, pour ensuite étendre ces efforts de manière méthodique et réfléchie afin d'améliorer les contacts entre des territoires et des peuples divisés, semble constituer une approche plus fructueuse⁷.

Par ailleurs, s'il est largement admis que les missions de stabilisation doivent être temporaires et transitoires, les acteurs internationaux interviennent souvent dans un pays sans avoir une idée claire de la façon dont ils en sortiront, ni de l'issue qu'ils doivent amener. Et lorsque stratégies de retrait il y a, elles sont généralement conçues après coup, avec des contraintes de temps ou des élections en ligne de mire. Là encore, l'Afghanistan offre un exemple saisissant. La mise en place d'une politique visant à renforcer l'autorité centrale avant une sortie soudaine, à une date fixée, s'est soldée par un échec dont les conséquences ont été désastreuses. Pour s'opérer en toute sécurité, un retrait exige de toute évidence une amélioration de la légitimité et de la qualité de l'État hôte, et non sa seule présence. La question est de savoir si les besoins de la population en termes de paix sont satisfaits ou non par l'État et autres acteurs de la gouvernance. C'est là le seul facteur qui doit déterminer si les missions internationales peuvent partir sans risque. En outre, les parties prenantes de la stabilisation doivent adopter une attitude beaucoup plus critique pour établir quels instruments légitimes de l'État et quels acteurs doivent revenir dans chaque lieu, et de quelle manière, en adoptant systématiquement une approche centrée sur l'être humain⁸.

Il est particulièrement difficile de concevoir et de produire des théories du changement adaptées lorsque les différents acteurs ne coopèrent pas aussi bien qu'ils le pourraient. Poursuivre une pluralité d'objectifs peut permettre un partage des responsabilités, mais seulement si la somme de ces objectifs forme un tout cohérent⁹. En raison de leurs différentes langues de travail, mesures d'incitation et structures d'effectifs, les acteurs du développement, de la diplomatie et de la défense¹⁰ qui travaillent dans un même pays n'intègrent pas toujours leurs approches les unes aux autres, et encore moins à celles du gouvernement hôte, des partenaires internationaux et des populations touchées par les conflits. Faute d'une intégration civilo-militaire équilibrée, les activités de stabilisation se sont ainsi vu reprocher d'être trop promptes à recourir à des réponses sécuritaires «dures», qui sont mieux dotées en ressources et peuvent être mises en œuvre plus rapidement. Cette stratégie ne fonctionne pas, parce que les réponses sécuritaires ne peuvent suffire à résoudre des problèmes qui sont le plus souvent de nature politique, sociale ou économique.¹¹ Intégrer des conseillers et conseillères civils indépendants dans les structures militaires peut améliorer la sensibilité aux conflits des activités militaires, ces personnes privilégiant les solutions politiques plutôt que les efforts axés sur la sécurité. Elles apportent en outre une connaissance du contexte, une compréhension des dynamiques de conflit, des outils analytiques largement négligés, comme l'adoption d'une perspective de genre, des contacts et des réseaux locaux ainsi qu'un ensemble plus large de compétences non militaires¹². Leur participation peut également permettre une meilleure compréhension entre acteurs civils et militaires, créer des passerelles entre eux et réduire les malentendus stratégiques et opérationnels.

4 Dans ce rapport, le terme «théorie du changement» désigne des hypothèses et des chaînes de causalité expliquant pourquoi une méthode de travail donnée produit certains résultats. Il s'agit d'une approche pratique couramment utilisée dans les domaines des conflits, de la gouvernance et de la paix pour décrire la logique qui sous-tend les interventions.

5 Skadkær Pedersen, F., Riis Andersen, L., Bonnet, C., Welham, K., (2019), Literature Review on the Stabilisation-Development Nexus, Tana Copenhagen.

6 Rapport de l'inspecteur général spécial pour la reconstruction de l'Afghanistan (2021), What We Need to Learn: Lessons from Twenty Years of Afghanistan Reconstruction, <https://www.sigar.mil/pdf/lessonslearned/SIGAR-21-46-LL.pdf>.

7 Al-Abdeh, M., Hauch, L. (2022), A new conflict management strategy for Syria, Clingendael, <https://www.clingendael.org/publication/new-conflict-management-strategy-syria>.

8 Van der Lijn, J., Glawion, T., de Zwaan, N. (2019), Towards Legitimate Stability in CAR and the DRC: External Assumptions and Local Perspectives, SIPRI.

9 Shah, H., Dalton, M., Yayboke, E., Staguhn, J. (2018), Pursuing Effective and Conflict-Aware Stabilization: Lessons from beyond the Beltway, Center for Strategic and International Studies.

10 Les acteurs du développement, de la défense et de la diplomatie (ou «3D») sont appelés acteurs «civils et militaires» ou «civilo-militaires» dans ce document.

11 Plank, P., Bergmann, J. (2021), The European Union as a Security Actor in the Sahel: Policy Entrapment in EU Foreign Policy, European Review of International Studies.

12 Département d'État des États-Unis (2020), Stabilization Assistance Review: A Framework for Maximizing the Effectiveness of U.S. Government Efforts To Stabilize Conflict-Affected Areas.

Pour toutes ces raisons, définir correctement le niveau d'ambition des efforts de stabilisation s'est jusqu'à présent révélé difficile. Entreprendre une édification complète de l'État s'est avéré pratiquement impossible, mais viser des objectifs plus limités pose également problème. Par exemple, lorsque les élites concluent des accords exclusifs sans tenir compte des répercussions de leur mise en œuvre sur le conflit, ils peuvent ouvrir la voie à une paix stérile et négative qui étouffera peut-être la violence dans un premier temps, mais en créant de nouveaux risques de violence. Cette quête de stabilité immédiate peut faire obstacle à des changements sociaux pourtant cruellement nécessaires et risque même d'institutionnaliser et de renforcer les facteurs de conflit. On peut en effet affirmer que dans de nombreux cas, la stabilisation souffre d'être accaparée par les élites. Elle devient alors une aubaine pour de petites coteries d'hommes qui, depuis les capitales, tirent leur pouvoir non de leurs relations avec la population, mais des donateurs et de leurs liens avec le secteur florissant de la sécurité¹³. Cette approche se caractérise par une absence d'évidence de sensibilité aux conflits dans tous les contextes où les élites nationales, protégées à l'intérieur de leurs frontières par une armée et des forces de police renforcées et à l'extérieur par leurs partenaires donateurs, agissent au nom de la stabilité alors qu'elles emploient des moyens qui lui sont nocifs à long terme¹⁴. Lorsque la stabilisation vise à maintenir le contrôle plutôt qu'à émanciper, on ne peut s'étonner qu'elle produise une paix négative, voire illégitime.

Une autre tendance a émergé de cette expansion soutenue du secteur de la sécurité et du renforcement de ses moyens d'action dans les zones fragiles: l'apparition d'un nouveau groupe formé d'élites de l'ar-

mée et de la sécurité, qui prétendent agir «au nom du peuple» en organisant des coups d'État. La Guinée et le Mali en sont deux exemples récents. Il est bien entendu difficile de trouver un équilibre entre le rétablissement de la sécurité et un travail de transformation politique. Cependant, un État qui se montre incapable de représenter l'opinion politique de l'ensemble de ses citoyens et citoyennes et de défendre leurs droits ne peut être considéré comme stabilisé, quelle que soit la force dont il fait preuve. En outre, bien qu'il soit particulièrement important de tenir compte de l'expérience vécue des femmes et d'autres groupes non privilégiés, le genre est rarement une préoccupation prioritaire dans un domaine qui peut paraître essentiellement masculin.

Malgré ces nombreux obstacles, certaines approches de stabilisation se sont révélées relativement efficaces et pourraient être reproduites à plus grande échelle. Lorsque les personnes civiles et leurs droits sont protégés, les résultats de la stabilisation sont en effet plus concluants et durables¹⁵. Ils sont aussi de meilleure qualité lorsque l'on favorise des processus et des programmes politiques inclusifs et légitimes, même si les risques politiques immédiats semblent plus élevés¹⁶. Ces processus nécessitent des dialogues plus réfléchis avec les groupes armés non étatiques (GANE) qui bénéficient d'un soutien populaire¹⁷ et d'une légitimité politique et peuvent constituer des partenaires de confiance dans la recherche de la paix¹⁸. À l'inverse, les approches de sécurité qui visent simplement à éliminer les GANE sans s'attaquer aux causes structurelles qui ont entraîné leur création n'apportent pas la stabilité. Lorsque la protection, les droits et l'inclusion de tous et de toutes ne sont pas une priorité, les efforts de stabilisation produisent généralement des régimes de gouvernance

non représentatifs et des formes de paix à court terme qui finissent par se révéler négatives¹⁹. Celles-ci se délitent avec le temps, entraînant de nouveaux cycles de violence tandis que les rivalités, faute d'un règlement plus inclusif, reprennent de plus belle. Un leadership national, international et local intègre et courageux est vital pour que les différentes parties au conflit puissent promouvoir une vision collective d'une paix et d'une stabilité inclusives.

Ces leçons nous indiquent que la question n'est pas de savoir s'il faut repenser la stabilité, mais comment il faut la repenser. Il peut être tentant de se rabattre sur des approches connues en les modifiant légèrement. Ce serait une erreur. Aujourd'hui, nous ne pouvons pas continuer à mener les mêmes efforts de stabilisation en nous contentant de leur ajouter une touche de sensibilité aux conflits et de bon sens politique ou d'intégrer un peu mieux le travail des différents acteurs du «Nexus». De telles améliorations tactiques sont certes nécessaires, mais elles constituent le strict minimum des changements à apporter. Les acteurs du secteur de la stabilisation doivent tirer les leçons de l'échec de l'Afghanistan et du retrait militaire français du Mali, et répondre sans équivoque à des questions fondamentales: «Quels objectifs les activités de stabilisation sont-elles censées atteindre? Pour qui? Comment?» En effet, ce sont les réponses vagues et souvent contradictoires à ces questions qui sapent la cohérence stratégique mais aussi opérationnelle des efforts de stabilisation, et avec elle la qualité des résultats vécus par la population.

Les divisions sont telles dans le secteur que la meilleure manière de commencer à répondre à ces questions est peut-être d'identifier les aspects sur lesquels les différents acteurs peuvent s'entendre. Le projet a permis de constater que les acteurs de la stabilisation étaient d'accord sur les trois points suivants:

1. Les activités de stabilisation doivent améliorer la stabilité et la paix au sein des communautés touchées par des conflits armés actifs.
2. La stabilisation est fondamentalement un processus politique et ne saurait être réduite à une question sécuritaire, ni même à une question exigeant de placer «la sécurité avant tout». La

stabilisation ne peut être obtenue, achetée ni maintenue en place par des dispositifs sécuritaires: elle suppose l'émergence d'une paix positive et inclusive.

3. Les activités de stabilisation doivent être par essence temporaires et transitoires, et avoir pour but d'instaurer les conditions de la paix, c'est-à-dire les conditions nécessaires à une stabilité durable et autosuffisante, de sorte que les acteurs internationaux puissent, après une phase de transition, quitter leur rôle sécuritaire et autres fonctions devant échoir aux gouvernements hôtes.

L'introduction de cette notion de conditions de la paix ainsi que l'attention explicitement accordée à la paix positive constituent deux conclusions majeures de l'initiative Repenser la stabilité. Celle-ci opère ainsi une mise au point subtile mais capitale de ce que représente la véritable stabilité. Pendant ce projet, alors qu'elle cherchait des pistes pour aller de l'avant, l'équipe s'est plus d'une fois heurtée au désarroi, à l'exaspération, à la réticence au changement et aux critiques d'un certain nombre d'acteurs. Définir et chercher à créer les conditions de la paix au niveau local et national peut permettre d'éviter ces réactions en développant une vision stratégique visant à comprendre et affronter les problèmes politiques et sociaux profonds qui provoquent l'instabilité dans chaque contexte. Tendre vers des conditions de la paix clairement formulées permettrait également aux différentes parties prenantes de réorienter leurs nombreuses stratégies et activités vers un but commun, plus cohérent et prometteur.

On reproche souvent à la stabilisation d'être «imposée» à une population. Mais le fait d'identifier et de cibler les conditions de la paix par une démarche inclusive et consultative permettrait de rapprocher les efforts de stabilisation des individus à qui ils sont destinés, qui resteront présents bien après le départ des acteurs internationaux. Le chapitre 4 de ce document énonce des recommandations concrètes montrant de quelle manière les différents acteurs pourraient travailler à la mise en place de ces conditions, et concourir ainsi à une vision plus positive et émancipatrice de la stabilité.

13 Cheng, C, Goodhand, J., Meehan, P. (2018), Synthesis Paper: Securing and Sustaining Elite Bargains that Reduce Violent Conflict, Unité de stabilisation du Royaume-Uni.

14 Stritzel, H., Chang, S. (2015), Securitization and Counter-Securitization in Afghanistan, volume 46, no 6, pp. 548-567; Zimmerman, S. (2022), The Wagner Group is Bad News for Mali's Citizens and Its Stability, Australian Institute of International Affairs, <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/the-wagner-group-is-bad-news-for-malis-citizens-and-its-stability/>.

15 Rottman, P. (2014), Stabilization: Doctrine, Organization and Practice, GPPI, <https://www.gppi.net/2014/03/01/stabilization-doctrine-organization-and-practice>

16 Street, J., Attree, L. (2022), No Shortcuts to Security, Saferworld, <https://www.saferworld.org.uk/resources/publications/1389-no-shortcuts-to-security>.

17 Koné, H. Moderan, O. (2022), Dialogue with jihadists: Mauritania offers lessons for the Sahel, ISS Africa, <https://issafrica.org/iss-today/dialogue-with-jihadists-mauritania-offers-lessons-for-the-sahel>.

18 Bahiss, I., Jackson, A., Mayhew, L., Weigand, F., Rethinking armed group control - Towards a new conceptual framework, ODI Centre for the Study of Armed Groups, https://cdn.odi.org/media/documents/FINAL_Re-thinking_Armed_Group_Control.pdf.

19 C'est ce que Swart appelle «ni la paix ni la guerre». Voir Swart, G. (2011), A Vanquished Peace? The Success and Failure of Conflict Mediation in the Democratic Republic of the Congo, Southern African Peace and Security Studies.

L'initiative Repenser la stabilité ne sera évidemment pas le fin mot de la stabilisation, c'est pourquoi vous trouverez en dernière page des questions destinées à guider des recherches supplémentaires, qui dépassent le cadre de ce projet. Nous espérons cependant que, dans une modeste mesure, ces conclusions et recommandations contribueront à redéfinir la stabilisation et à orienter résolument les discussions et les efforts futurs vers une considération trop sou-

vent reléguée au second plan: instaurer une paix inclusive et durable pour les personnes qui vivent dans des environnements touchés par des conflits. Nous terminons donc en vous lançant un défi: situez-vous au sein des systèmes qui mènent les efforts de stabilisation et, quel que soit votre rôle, identifiez les améliorations que vous pouvez apporter pour mieux connaître les conditions de la paix dans chaque contexte et les mettre en place.

3. Principales conclusions

Les efforts de stabilisation à venir seront façonnés par vingt années d'interventions de stabilisation en Irak, au Mali, en RDC, en Afghanistan, en Libye et ailleurs, au gré de tâtonnements successifs. Si nous voulons réellement repenser, remanier et améliorer la façon dont les activités de stabilisation sont menées, il est indispensable de tirer les leçons de ces expériences. Ce chapitre présente les plus importantes conclusions de l'initiative Repenser la stabilité. Celles-ci sont fondées sur cinq dialogues privés avec des acteurs de la stabilisation, des responsables politiques, des spécialistes et des citoyens et citoyennes touchés par des conflits, mais aussi sur

des études documentaires, des recherches sur le terrain réalisées au Mali ainsi que des consultations et des entretiens menés sur une période de deux ans auprès de plus de mille personnes travaillant dans le secteur. Ces conclusions sont classées selon huit domaines de travail: définition et champ stratégique; théories du changement; stratégies de sortie; approches intégrées; protection des personnes civiles; appropriation locale des activités de stabilisation; sécurité et justice; et enfin apprentissage et adaptation. Le chapitre 4 énonce des recommandations concrètes formulées à la lumière de ces conclusions.

I. Définition et champ stratégique



1. Généralement, lorsque les acteurs concernés parlent de stabilisation, ils décrivent au moins trois pratiques différentes. Premièrement, ils désignent les missions multilatérales de grande ampleur menées par l'ONU, l'UE et l'UA et autres grandes institutions en réponse à des conflits et des situations de fragilité. Deuxièmement, ils font référence aux diverses pratiques cinétiques, diplomatiques, humanitaires et de développement mises au point par toutes sortes d'acteurs en vue de réduire et mettre fin à la violence. Troisièmement, la stabilisation peut être vue comme un instrument de politique étrangère déployé par des États pour promouvoir ou protéger des intérêts nationaux.
2. L'ambiguïté conceptuelle qui entoure la notion de stabilisation (de quoi s'agit-il, qui doit s'en charger et comment?) a engendré des conflits entre les différentes priorités des acteurs de l'humanitaire, du développement et de la consolidation de la paix mais aussi des acteurs de la sécurité et des donateurs. En principe, la polyvalence de ce terme est

reconnue. Mais dans la pratique, son ambiguïté empêche d'élaborer une vision claire, stratégique et contextuelle de la réussite qui permettrait de fédérer les acteurs internationaux, locaux et nationaux.

3. Le terme de stabilisation et le champ de pratique qu'il désigne ont connu un tel bond en avant que les efforts entrepris ont suscité des attentes démesurées: on recherche des résultats trop ambitieux, trop rapides et pas suffisamment circonscrits. Il serait utile de réexaminer d'un œil critique les activités et les résultats pour déterminer lesquels rentrent réellement dans le cadre des stratégies de stabilisation et lesquels pourraient progresser plus efficacement s'ils bénéficiaient d'une intégration et d'une coordination avec des domaines complémentaires.
4. Le manque de flexibilité stratégique empêche les programmes de s'adapter face à des contextes et des besoins changeants. Cela peut affecter les équipes pays et celles des sièges et perturber leurs relations, avec de fréquents problèmes de compréhension, d'information et de communication.
5. Faute d'analyses de contexte suffisamment poussées et fréquentes, les stratégies sont souvent conçues et mises à jour sans que les dynamiques de conflit soient pleinement comprises. En Afghanistan, par exemple, 0,8 % seulement (37 600 000 \$) du budget de stabilisation des États-Unis entre 2002 et 2017 a été affecté à des analyses indépendantes de l'économie politique locale²⁰. En outre, les conclusions des rares analyses commandées n'ont pas toujours été incorporées dans les processus de décision.
6. Les formes de stabilité qui manquent de légitimité populaire ne peuvent perdurer sans coercition. Bien que les acteurs de la stabilisation le reconnaissent, les stratégies d'intervention adoptent invariablement des calendriers sur un ou deux ans, ce qui est trop peu pour poser les bases d'une paix inclusive et durable. Priorité doit être donnée aux stratégies à long terme qui encouragent l'inclusion politique et réforment les contrats sociaux.

7. La stabilisation est un domaine où les idéologies s'opposent de façon virulente, et qui peut mettre les communautés en concurrence avec leurs élites et les acteurs internationaux mais aussi entre elles. La décolonisation se heurte au néolibéralisme, la démocratie à l'autoritarisme, et la souveraineté à l'autodétermination. Cela peut expliquer pourquoi, à l'heure actuelle, les efforts de stabilisation sont rarement à la hauteur de leurs objectifs initiaux²¹. Il existe une tension de plus en plus forte entre les approches de la stabilisation traditionnellement adoptées par les pays occidentaux/du Nord et les visions et les pratiques plus émancipatrices. Les stratégies futures devront s'adapter beaucoup plus aux exigences des citoyens et citoyennes en matière de justice, de droits humains et d'inclusion, ainsi qu'à leur souhait de jouir d'une vie plus sûre et prospère.
8. Dans le domaine de la paix, l'ambition stratégique immuable de l'orthodoxie libérale occidentale est en déclin depuis quelques années. Le respect, le réalisme et l'attention au contexte sont bienvenus, mais ne doivent pas s'exercer au détriment de la démocratie et des droits humains. Même lorsqu'elle fait taire pour un temps le chaos, la stabilisation ne doit pas servir de prétexte à l'autocratie.
9. Dans certaines régions, la forme que prend actuellement la stabilisation suscite de sérieux doutes quant à ses chances de produire de véritables résultats, voire à son bien-fondé. À l'heure où nous écrivons, par exemple, la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) ne travaille pas en coopération totale avec son état hôte, jouit d'une liberté de mouvement limitée depuis le retrait de la force Barkhane, peine à exécuter son mandat et opère dans des conditions qui mettent en péril la sécurité de ses soldats de la paix²².

²⁰ Inspecteur général spécial pour la reconstruction de l'Afghanistan (2018), *Stabilisation: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan*, p. 84.

²¹ Richmond, O. (2021), *The international peace architecture: A grand but flawed design for peacemaking*, EUROPP, LSE, <https://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2021/07/20/the-international-peace-architecture-a-grand-but-flawed-design-for-peacemaking/>.

²² International Peace Institute (IPI), Stimson Center et Security Council Report (2022), *Prioritizing and Sequencing Security Council Mandates in 2022: The Case of MINUSMA*.

II. Théories du changement



1. Les théories du changement sur lesquelles reposent la majeure partie des activités de stabilisation n'ont pas apporté la stabilité. L'une d'elle, selon laquelle le retour de l'État ramène nécessairement la paix, s'est révélée réductrice. L'introduction d'approches hybrides et plurielles accueillant les changements non linéaires est bienvenue, mais compliquée par les modèles de gouvernance généralement centrés sur l'État qu'imposent les acteurs internationaux²³. Il n'existe pas de moyen simple ni évident de remédier à cette tension, mais la pratique actuelle n'est pas la solution non plus. Les mesures consistant à restaurer l'autorité centrale sans garantir l'inclusion ni la légitimité populaire aggravent l'instabilité au lieu de la réduire. Pour être sensibles aux conflits et centrés sur l'humain, les efforts de stabilisation futurs nécessiteront des théories, des systèmes et des équipes capables de déterminer avec un regard beaucoup plus critique quels éléments de l'État et quels fonctionnaires doivent être rétablis dans chaque lieu.
2. Les théories du changement qui placent au premier rang des priorités la stabilisation des zones où l'insécurité est la plus forte semblent réfutables. L'expérience montre en effet que les dif-

ficultés qui caractérisent ces régions ne peuvent être résolues rapidement, et que le fait de se précipiter vers ces «points chauds» a pour effet de déplacer ou d'exacerber la violence et l'instabilité plutôt que d'y remédier.

3. De fait, les théories selon lesquelles les activités de stabilisation militaire constituent un préalable nécessaire à la stabilité n'ont pas produit les résultats attendus. Ainsi, des pratiques illégales lors des raids destinés à tuer ou capturer des cibles commencent à nous être rapportées d'Afghanistan tandis que²⁴ l'échec de la lutte contre le terrorisme devient évident au Mali²⁵. Il est également admis que la paix a pu s'enraciner dans des pays comme la Colombie lorsque des groupes jusqu'alors proscrits ont été inclus dans les discussions politiques²⁶. Ces exemples montrent clairement que les tentatives d'écraser des groupes et des individus par des moyens militaires entraînent le plus souvent des répercussions qui peuvent empêcher une véritable réconciliation et le rétablissement de la stabilité²⁷.
4. Grâce à leur supériorité, les forces conventionnelles peuvent remporter les combats armés, mais elles peinent à tenir le terrain, gagner les batailles idéologiques et déjouer les tactiques asymétriques et non conventionnelles d'adversaires dispersés, animés par des objectifs politiques. Si la paix et la stabilité ne présentent pas d'intérêt politique pour eux, les groupes armés non étatiques tendent à se retirer pour se réorganiser, souvent en franchissant des frontières pour gagner des pays qui ne font pas partie du mandat des forces classiques. Commencent alors des cycles de terrorisme et de contre-terrorisme qui sont difficiles à briser²⁸.

23 Day, A., Hunt, C.T. (2020), UN Stabilisation Operations and the Problem of Non-Linear Change: A Relational Approach to Intervening in Governance Ecosystems, *Stability: International Journal of Security and Development*, 9(1).

24 SAS unit repeatedly killed Afghan detainees, BBC finds, dernier accès le 12 juillet 2022, <https://www.bbc.com/news/uk-62083196>.

25 D'Amato, S., Baldaro, R., (2022), Counter-Terrorism in the Sahel: Increased Instability and Political Tensions, International Centre for Counter Terrorism, <https://icct.nl/publication/the-politics-of-counter-terrorism-in-the-sahel-how-political-tensions-are-impacting-the-fight-against-terrorism/>.

26 Street, J., Attree, L. (2022), No Shortcuts to Security, Saferworld, <https://www.saferworld.org.uk/resources/publications/1389-no-shortcuts-to-security>.

27 Reeve, R., Pelter, Z. (2014), From New Frontier to New Normal: Counter-terrorism operations in the Sahel-Sahara, Remote Control Project, Oxford Research Group.

28 Karlsrud, J. (2019), From Liberal Peacebuilding to Stabilization and Counterterrorism, *International Peacekeeping*, 26:1, pp. 1-21, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13533312.2018.1502040>.

III. Stratégies de sortie

1. Les acteurs s'accordent sur le caractère temporaire et transitoire des activités de stabilisation, mais pas sur la façon de les mettre en œuvre. La fragmentation des objectifs et des approches paralyse les efforts d'intégration, et peut conduire les missions multilatérales en particulier à s'enliser dans un contexte, ce qui empêche une réduction progressive de leurs effectifs et au final un retrait international. En effet, dans la majorité des cas, les acteurs internationaux interviennent dans un pays sans avoir une idée claire de la manière et du moment où ils en sortiront, ni de la façon dont ils détermineront qu'ils peuvent le faire sans risque.
2. Les stratégies de sortie sont conçues après coup, avec des contraintes de temps, au lieu d'être guidées par l'instauration progressive des conditions de la paix, qui offrirait pourtant des indicateurs plus pertinents pour juger du moment et de la manière dont le retrait doit s'opérer.
3. Les stratégies de sortie sont trop souvent liées à une pratique qui consiste à organiser des élections pour indiquer que la souveraineté politique est rétablie. Pourtant, l'expérience montre que restaurer l'autorité centrale et soutenir le retour de l'État dans des zones disputées (voire son arrivée, comme dans le nord du Mali) ne suffit pas à permettre une sortie pacifique. Ce sont la légitimité et la qualité de l'État qui comptent, et non sa seule présence.
4. Le succès d'une stratégie de sortie repose certes sur des aspects techniques, mais elle dépend

avant tout de la mise au point de solutions politiques. Ainsi, en décidant d'exclure des groupes armés non étatiques des règlements politiques alors qu'une partie de la société les considère comme des acteurs politiques légitimes, on risque fort de prolonger l'instabilité et de saper les chances d'opérer un retrait pacifique²⁹.

5. Quant aux responsables de l'État hôte, c'est souvent leur propre survie politique qui détermine le choix de leur partenaire international et leur décision de soutenir les interventions de stabilisation. Cela explique en partie pourquoi les autorités maliennes se sont tournées vers le groupe Wagner lorsque le soutien français au régime actuel s'est affaibli.
6. Les missions multilatérales elles aussi peuvent être instrumentalisées pour suppléer à la sécurité de l'État. Dans de nombreux cas, la norme multilatérale qui prévoit le «consentement des parties» se résume plus ou moins, en réalité, au «consentement de l'État hôte». Pourtant, il est évident que l'assentiment de la population et une opinion publique favorable sont importants pour que les activités de stabilisation continuent à bénéficier du soutien nécessaire. Centrer les efforts sur la sécurité nationale brouille les cartes, compliquant le départ des acteurs internationaux. Cela tend à compromettre l'impartialité perçue des missions et restreint les minces possibilités de dépasser le simple rôle de protection du régime pour favoriser l'instauration des conditions de la paix dans l'ensemble de la société.

IV. Approches intégrées

1. Le «Global Fragility Act» aux États-Unis, l'«Integrated Review» au Royaume-Uni et les nouvelles approches civilo-militaires conjointes, telles que les projets de stabilisation du PNUD dans le bassin du lac Tchad et le Liptako-Gourma, sont le signe encourageant d'une volonté commune de développer des approches de la stabilisation plus

flexibles, complètes et intégrées, et qui fonctionnent pour l'ensemble des acteurs du Nexus.

2. Les efforts intégrés de stabilisation civilo-militaire sont vitaux dans les contextes violents et fragiles. En leur absence, les activités de stabilisation ont plus d'une fois été accusées de se muer

29 Felbab-Brown, V. (2022), Nonstate armed actors in 2022: Alive and powerful in the new geopolitics, Order from Chaos, Brookings Institution, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2022/02/01/nonstate-armed-actors-in-2022-alive-and-powerful-in-the-new-geopolitics/>.

en réponses sécuritaires «dures», plus rapides à mettre en œuvre. En outre, les réponses sécuritaires à elles seules ne peuvent résoudre des problèmes qui sont toujours, en réalité, de nature politique, sociale ou économique. Ainsi, le retour des rebelles du M23 dans l'est de la RDC montre de façon frappante que même les efforts de stabilisation les plus vigoureux ne peuvent rétablir la paix s'ils ne sont accompagnés d'un processus politique global³⁰.

3. Des effectifs civils adéquats, une communication claire et une répartition et une complémentarité du travail entre les personnels civils et militaires peuvent favoriser des approches plus intégrées. De même, l'adoption de méthodologies multidisciplinaires, d'arrangements institutionnels hybrides et de formations interdisciplinaires, ainsi que le partage d'informations mais aussi et surtout l'utilisation partagée des informations grâce à un dispositif conjoint de planification et de mise en œuvre, tout cela peut contribuer à limiter les coûts de transaction et à encourager l'intégration.
4. Un leadership courageux et un contrôle ferme des procédures opérationnelles sont d'une grande utilité. Les services civils et militaires et les responsables sectoriels qui sont disposés à se consulter les uns les autres contribuent à un travail de stabilisation et à des résultats de meilleure qualité pour les populations vivant dans des contextes de conflit. En effet, les structures qui sont entièrement intégrées favorisent le décloisonnement et réduisent les malentendus.
5. Intégrer des conseillers et conseillères civils indépendants dans les structures militaires peut, en particulier, améliorer la sensibilité aux conflits des activités militaires. Ces personnes peuvent orienter les efforts vers des objectifs politiques clairs et leur connaissance du contexte, leurs contacts locaux et leur compréhension des dynamiques de conflit peuvent apporter une contribution précieuse. En outre, elles peuvent

adopter une perspective de genre (souvent absente) et mettre à profit leurs nombreuses compétences non militaires, notamment en médiation, réconciliation et prévention de conflit.

6. Dans l'état actuel des choses, les disparités en termes de budgets et d'effectifs sont telles que le personnel civil ne peut rivaliser avec l'armée. En Afghanistan, par exemple, pour une brigade de 10 000 troupes, le Département d'État américain ne comptait souvent qu'un-e représentant-e au sein du quartier général, et cette personne dépendait entièrement de l'armée, que ce soit pour ses repas, son hébergement, ses déplacements ou ses communications. Lorsqu'une décision critique devait être prise, elle disposait rarement d'un droit de veto, contrairement au commandant militaire. En raison de ces déséquilibres, les fonctionnaires civils finissaient par avoir un simple rôle de conseil auprès de l'armée alors qu'ils auraient dû être de précieux partenaires de stabilisation³¹.
7. Il est nécessaire d'envisager avec beaucoup plus d'ouverture la supervision des forces de sécurité par des personnes civiles. Il convient également d'augmenter les ressources allouées à la formation civilo-militaire afin que le personnel de sécurité comprenne qu'échanger des informations avec des personnes civiles, notamment des conseillers et conseillères, peut les protéger et augmenter les chances de succès de leur mission. En effet, si les acteurs de la sécurité ne prennent pas toute la mesure de ce qu'ils ont à gagner en écoutant les acteurs civils, ils continueront à voir la coordination civilo-militaire comme une tâche pénible³². Comme l'a expliqué un ancien général et représentant spécial du secrétaire général des Nations Unies à l'équipe du projet Repenser la stabilité, «Tout le monde veut de la coordination, mais personne ne veut être coordonné».

V. Protection des personnes civiles

1. En dépit de leurs intentions déclarées, les composantes d'imposition de la paix au sein des missions de stabilisation provoquent régulièrement une augmentation des violences à l'encontre des personnes civiles lors de leurs interventions. Il peut s'agir d'un effet indirect, lorsque des groupes armés qui ont été ciblés répliquent, par exemple, ou indirect, suite à des mesures cinétiques telles que des opérations antiterroristes, qui ont phagocyté le programme de Protection des civils dans de nombreux pays³³. Les deux érodent considérablement la confiance accordée aux composantes de développement et de paix positive associées au travail de stabilisation. Au Mali, par exemple, la violence qui a émané de l'opération Barkhane a sapé la confiance placée dans la MINUSMA, alors qu'il s'agissait de deux interventions «distinctes». Lorsqu'une opération d'imposition de la paix est nécessaire, la protection de la population et plus largement l'instauration des conditions de la paix, auxquelles elle contribue, doit rester une priorité. L'oublier est désastreux pour la stabilité. Les acteurs et les institutions qui privilégient la protection des personnes civiles suscitent davantage la confiance du public, qui utilise davantage leurs services, et ils obtiennent de meilleurs résultats en termes de stabilisation. À l'inverse, lorsque les activités de stabilisation et les acteurs qui les mènent ne veillent pas avant tout à protéger les personnes civiles, ils perdent leur crédibilité aux yeux de la population, et il leur est alors très difficile de la regagner³⁴.
2. La plupart des parties prenantes déclarent promouvoir la protection de la population civile. Pourtant, nombreuses sont encore les décisions qui lui portent préjudice en privilégiant des institutions militaires ou gouvernementales inefficaces ou aux méthodes abusives. Les acteurs internationaux tombent alors dans le piège qui consiste

à croire qu'ils aident les personnes civiles de façon indirecte, alors qu'ils sont peut-être en train de contribuer à l'aggravation de leur situation.

3. Au-delà de la protection physique, il est crucial que les citoyens et citoyennes voient que les autorités sont tenues responsables lorsque des violences sont exercées à l'encontre de personnes civiles, quels qu'en soient les auteurs. De même, ils ont besoin de savoir que les systèmes leur accorderont une réparation s'ils sont eux-mêmes victimes de violences. Ces garanties sont indispensables à l'établissement d'une confiance politique et d'une foi dans les processus de stabilisation.
4. La priorité accordée à la protection de la population civile constitue un important point de référence pour intégrer le travail des acteurs de la stabilisation, avec notamment des analyses conjointes ou partagées portant sur les causes des incidents violents touchant des personnes civiles. Possible point de rapprochement, la question de la résilience peut offrir une approche plus vaste et non sécuritaire de la protection des personnes civiles. Elle comprend des facteurs sociaux, institutionnels, environnementaux et financiers qui, collectivement, donnent aux individus les outils nécessaires pour se protéger³⁵.
5. Pour contribuer à améliorer les relations verticales entre l'État et les communautés et les relations horizontales des communautés entre elles, les futurs programmes de protection devront déterminer comment déployer des approches en réseau de manière à rétablir les liens entre les différentes communautés et à augmenter les flux de personnes, de biens, d'informations, d'échanges commerciaux, de l'aide et de l'investissement³⁶.

30 Russo, J. (2021), Militarised peacekeeping: lessons from the Democratic Republic of the Congo, *Third World Quarterly*, 42:12, pp. 3070-3086.

31 Young, D., Bennett, W., Vinci, R. (2022), Challenges and Opportunities in the Current Stabilisation Landscape: the Case for Rethinking Stability, *Interpeace*, p. 20.

32 Baumann, A. (2012), Silver Bullet or Time Suck? Revisiting the Role of Interagency Coordination in Complex Operations, *A Journal of the Center For Complex Operations, PRISM* 3, no 3.

33 Gallagher, A., Hunt, C.T., Lawrinson, B. (2022), One Crisis, Multiple Norms: Strengthening Human Protection in Mali and the Sahel, *International Peace Institute* (IPI).

34 The People's Coalition for the Sahel (2021). The Sahel: What Needs to Change. Towards A New People-Centred Approach, <https://static1.squarespace.com/static/5f524b4f15baeb6e140e38fc/t/6177aeaba7f5340e622d151e/1635234425006/SAHEL-REPORT-VA-HighRes.pdf>.

35 Chandler, D. (2015), Rethinking the Conflict-Poverty Nexus: From Securitizing Intervention to Resilience. *Stability: International Journal of Security and Development*, 4(1), p. 13.

36 Al-Abdeh, M., Hauch, L. (2022), A new conflict management strategy for Syria, *Clingendael*, <https://www.clingendael.org/publication/new-conflict-management-strategy-syria>.

VI. Appropriation locale des activités de stabilisation

1. Travailler avec des partenaires locaux légitimes et volontaires est fondamental pour la réussite des efforts de stabilisation. Les interventions qui sont enclenchées et dirigées de l'extérieur, et qui ne favorisent pas l'inclusion politique, échouent généralement à gagner l'adhésion de la population, comme cela a été le cas en Afghanistan. Les efforts de stabilisation peuvent également rester bloqués dans les capitales, où ils sont accaparés par les élites. Il devient alors impossible de mener des processus de consultation plus vastes et de décentraliser l'appropriation des activités. Pour que la paix et la stabilité s'installent de manière pérenne, recueillir l'assentiment de la population est tout aussi important, si ce n'est plus, que d'obtenir des accords entre élites³⁷.
2. À l'heure actuelle, les composantes antiterroristes des efforts de stabilisation faussent les opportunités de forger une appropriation locale. En effet, dans la mesure où les infrastructures et les mandats de la lutte contre le terrorisme dépendent du maintien des relations avec les gouvernements nationaux et des accords sur le statut des forces, il arrive souvent que les élites nationales des capitales deviennent les partenaires «locaux» de facto, à la place des populations touchées par les conflits. Cette approche a renforcé et protégé nombre de régimes antidémocratiques et même autoritaires, sapant les avancées vers une stabilité durable³⁸.
3. Les acteurs et plus particulièrement les missions de stabilisation fournissent de nombreux services qui devraient, à terme, être pris en charge par le gouvernement hôte. Cette situation crée un dilemme pour les missions qui souhaitent offrir des services aux citoyens et citoyennes sans pour autant créer une dépendance. Les communautés sont elles aussi face à un dilemme: si les acteurs de la stabilisation ne renforcent pas l'appropriation locale et ne transfèrent pas le pouvoir aux populations touchées par le conflit, ces dernières ne souhaiteront peut-être pas que la présence internationale s'éternise, mais elles risquent de craindre les conséquences matérielles d'un départ.
4. Les acteurs internationaux peineront toujours à nouer des relations de confiance avec les communautés s'ils ne transfèrent pas la prise de décision aux personnes les plus affectées par les interventions de stabilisation. En outre, il est peu probable que les communautés prennent les processus de consultation au sérieux si leurs conseils ne sont pas écoutés ni suivis de changements visibles. Les activités de stabilisation ont plus de chances de remporter l'adhésion lorsqu'elles améliorent les relations avec ceux et celles qui s'approprient la paix.
5. Les jeunes représentent une part importante de la population dans de nombreux contextes d'instabilité. Or ils sont souvent perçus, à tort, comme un problème ou une source de violence³⁹. Ne pas les inclure dans les règlements politiques peut restreindre les possibilités de changement pacifique. De même, exclure les femmes des processus de décision compromet les perspectives de faire naître une appropriation locale inclusive. Lorsque les femmes et les jeunes participent aux activités, les efforts de stabilisation ont plus de chances d'être inclusifs et de produire des effets durables, et à long terme de transformer les normes sociétales et genrées nocives.

37 Kleinfeld, R., Barham, E. (2018), Complicit States and the Governing Strategy of Privilege Violence: When Weakness Is Not the Problem, *Annual Review of Political Science*, 2018, 21:1, pp. 215-238.

38 Soto-Mayor, G., (2022), Djihadistes en Afrique: des hors-la-loi sans religion?, le Grand Continent, <https://legrandcontinent.eu/fr/2022/05/27/djihadistes-en-afrique-des-hors-la-loi-sans-religion/>; voir aussi l'entretien avec Jean-Pierre Olivier de Sardan, directeur de recherche au Centre national de recherche scientifique (CNRS), France au Sahel: C'est un échec, l'opération Barkhane n'a pas pu endiguer la progression jihadiste, <https://www.rfi.fr/fr/podcasts/invit%C3%A9-afrique/20220715-france-au-sahel-c-est-un-%C3%A9chec-l-op%C3%A9ration-barkhane-n-a-pas-pu-endiguer-la-progression-jihadiste>.

39 Simpson, G. (2018), Les absents de la paix: Étude indépendante sur les jeunes, la paix et la sécurité, UNFPA, <https://digitallibrary.un.org/record/3846611?ln=en>.

VII. Sécurité et justice



2. L'expérience a montré maintes et maintes fois que lorsque la stabilisation repose sur des arrangements sécuritaires, elle n'aboutit pas à une paix positive et inclusive. Il est par conséquent essentiel de chercher à comprendre, par une démarche réfléchie et minutieuse, les conditions sociales et politiques qu'exigent les réformes de la sécurité et de la justice pour instaurer la paix. Placer explicitement au premier plan la création des conditions de la paix peut aider les acteurs de la sécurité et de la justice à axer leurs stratégies et leurs activités sur l'élimination des facteurs des conflits plutôt que sur leurs symptômes.
3. Il est évident qu'un État qui se montre incapable d'apporter justice et sécurité à l'ensemble de sa population sans opérer de discrimination ne peut être considéré comme stabilisé. De même, les acteurs de la sécurité étatiques ou internationaux qui usent des instruments de la justice et de la sécurité pour perpétrer des violences à l'encontre de personnes civiles au nom d'une «stabilité» à court terme ne devraient bénéficier d'aucun soutien.
4. Défendre les principes des droits humains dans ce secteur est une nécessité vitale. Des mécanismes de responsabilisation rigoureux peuvent prévenir et réparer les abus. Cependant, ces mécanismes doivent être conçus et dotés de façon suffisante pour que leur survie soit garantie en cas de réduction des effectifs internationaux de supervision et d'appui⁴⁰.
5. La plupart des acteurs de la stabilisation encouragent l'instauration d'un État stable. Toutefois, une approche étatique de la sécurité et de la justice n'est pas toujours envisageable. Il n'est pas rare que des groupes armés non étatiques soient des pourvoyeurs de sécurité et de justice et qu'ils jouissent d'un soutien populaire plus ou moins important dans les contextes instables, même lorsqu'il y a une concurrence de légitimité entre l'État et eux⁴¹. Cependant, l'expérience a montré qu'il

40 Spink, L. (2018), Protection with Less Presence: How the Peacekeeping Operation in the Democratic Republic of Congo is Attempting to Deliver Protection with Fewer Resources, Centre for Civilians in Conflict, https://civiliansinconflict.org/wp-content/uploads/2018/01/BaseClosurePrint_Web.pdf.

41 Mooney, L., Quirk, P. (2022), Toward a Framework for Transatlantic Cooperation on Non-State Armed Groups, https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2022/05/Toward_a_Framework_for_Transatlantic_Cooperation_on_Non-State_Armed_Groups.pdf.

était difficile pour des acteurs de la stabilisation de travailler avec des groupes armés non étatiques lorsque ceux-ci n'ont pas été admis à participer aux discussions de niveau Track 1 visant à trouver des solutions politiques. Ces groupes poussent régulièrement les gouvernements et les acteurs internationaux à des réactions excessives au nom de la stabilité, sans produire de meilleurs résultats en termes de sécurité et de justice. Le manque d'analyses et de connaissances sur la façon dont les structures parallèles de gouvernance se recoupent, l'absence presque totale de prise en compte des dimensions de genre des conflits et les stratégies à court terme axées sur la violence comptent parmi les faiblesses du secteur⁴².

6. La justice est vitale pour la stabilité. Mais la justice n'est pas seulement un service rendu par le biais de mécanismes pénaux et judiciaires: elle se vit au quotidien, de façon positive ou négative, par tous les individus. Or les expériences négatives constituent les principales causes de grief et

d'instabilité, et les tentatives de réparer les injustices peuvent créer des tensions entre les systèmes judiciaires coutumiers et nationaux. Cependant, des approches créatives hybrides se sont révélées utiles pour aider les acteurs des deux types de systèmes à se compléter, avec des analyses des lacunes, le développement de capacités, une assistance technique, des partenariats opérationnels, le partage de connaissances et l'élaboration de systèmes⁴³. L'hybridité est importante dans les environnements instables parce que, si les systèmes judiciaires coutumiers peuvent comporter de sérieuses failles sur le plan procédural et normatif, ils constituent aussi des mécanismes de résilience communautaire profondément ancrés et bien compris. Les remplacer trop hâtivement par des mécanismes de justice officiels moins familiers, peu efficaces ou qui inspirent de la défiance peut se révéler encore plus déstabilisant pour les communautés, qui se trouvent alors privées de mécanismes fonctionnels de résolution des conflits au moment où elles en ont le plus besoin.



42 Attree, L. (2022), Function before form: optimising the UN's counter-terrorism architecture - Independent expert assessment prepared for the Civil Society Coalition on Human Rights and Counter-terrorism, <https://www.saferworld.org.uk/resources/publications/1396-function-before-form>.

43 Llorente, M.V. (2015), From War to Peace: Security and the Stabilization of Colombia, *Stability: International Journal of Security and Development*, 4(1), p. 47 ; PNUD (2020), Justice Sector Stabilization: Guinea-Bissau, Final Report, <https://www.undp.org/guinea-bissau/projects/justice-sector-stabilization>.

VIII. Apprentissage et adaptation



1. Il est extrêmement difficile de suivre et d'évaluer avec précision les programmes de stabilisation lors d'un conflit actif, en raison des restrictions d'accès et de déplacement. Rares sont les acteurs qui parviennent à mener à bien le processus rigoureux et itératif de suivi, évaluation et apprentissage (SEA) pourtant nécessaire pour conserver leur réactivité et leur capacité d'adaptation.
2. Même lorsqu'un dispositif de suivi et d'évaluation (S&E) est mis en place, il consiste plus souvent à effectuer le suivi des produits ou des indicateurs de processus qu'à évaluer les résultats et mesurer le véritable impact des activités de stabilisation. Il en résulte des stratégies et des programmes qui peuvent reposer sur des connaissances insuffisantes, se concentrer sur les tâches les plus faciles plutôt que sur le travail plus délicat mais plus important de la transformation politique, ou encore faire l'impasse sur l'analyse critique, l'apprentissage et l'adaptation. De plus, en l'absence de SEA, les acteurs risquent de continuer à respecter des routines institutionnelles et à fixer des objectifs stratégiques qui ne sont plus adaptés, manquant ainsi des occasions de répondre plus efficacement au moment opportun, et même de faire preuve d'une plus grande insensibilité au conflit.
3. Aux défis liés à la situation du pays s'ajoutent des obstacles politiques et bureaucratiques qui em-

pêchent de mener sérieusement des processus de SEA. Il arrive en effet que des sièges incitent à déclarer que les objectifs de stabilisation ont été atteints et que des pratiques découragent les aveux d'échec, ce qui peut créer une culture d'insincérité. Lorsque de tels phénomènes font obstacle à l'apprentissage, les activités de stabilisation risquent fort de prendre une mauvaise voie.

4. Les évaluations préparées avant les renouvellements de mandats multilatéraux ne permettent pas de réorienter suffisamment les missions pour les adapter aux changements des environnements complexes dans lesquels elles opèrent. Les mandats annuels, la dynamique politique du Conseil de sécurité de l'ONU⁴⁴ et la réticence générale des gouvernements hôtes à reconnaître qu'une situation se dégrade sont autant de freins à un processus d'apprentissage et d'amélioration efficace.
5. Il n'existe pas de mesures de stabilisation ni d'activités de stabilisation normalisées. Cela signifie qu'il y a une part de subjectivité dans la façon dont les évaluations sont menées, et les aspects qui sont mesurés. Cette flexibilité est utile, mais elle a un coût. Il devient en effet difficile de comparer les résultats de différentes activités, et de mesurer les changements qui sont attribuables aux efforts de stabilisation. Par conséquent, il est presque impossible d'observer dans quelle mesure la somme d'une multiplicité d'efforts forme une expérience cohérente de «stabilité». De même, devant l'absence générale de cadres nationaux de paix et de stabilisation reconnus, le public peut difficilement savoir ce qui est censé se produire ou demander des comptes aux acteurs.
6. Mettre l'accent sur la qualité plutôt que sur la qualité des projets peut améliorer les résultats des efforts de stabilisation. Après vingt années de stabilisation, les leçons tirées des nombreuses missions et interventions montrent clairement que penser en termes de volume est souvent destructeur, et que les coûts et la précision ne sont pas des freins à la stabilisation, mais des atouts précieux.

44 Curran, D., Holtom, P. (2015), Resonating, Rejecting, Reinterpreting: Mapping the Stabilization Discourse in the United Nations Security Council, 2000-14, *Stability: International Journal of Security and Development*, 4(1), p. 50.

4. Recommandations concrètes

Les conclusions présentées plus haut révèlent des problèmes sérieux dans un domaine qui, peut-être, est un peu perdu. La défaite en Afghanistan fait craindre que d'autres pays connaissent le même sort. Les interventions de stabilisation étaient censées y être temporaires, mais les acteurs internationaux ont peiné à amener les transformations politiques nécessaires pour opérer une transition permettant l'arrêt des opérations cinétiques et quitter le pays en toute sécurité après avoir instauré une paix durable. Leur tâche a également été compliquée par l'évolution des controverses géopolitiques, avec le retour de la politique des grandes puissances dans des pays tels que le Mali, la République centrafricaine et l'Ukraine, qui a fait ressortir de façon plus nette et dangereuse les conflits de ces pays. En effet, à l'heure où les niveaux des conflits augmentent dans le monde entier⁴⁵, il est important non seulement de tirer les leçons des interventions passées, mais aussi de se préparer à un avenir plus complexe et clivant où émergeront de nouvelles menaces. Les acteurs de la stabilisation sont-ils préparés à gérer les répercussions du changement climatique sur les conflits dans des contextes déjà instables? Sont-ils prêts à affronter les crises multidimensionnelles dans lesquelles, par exemple, les inégalités en matière de vaccination ou d'accès aux services de santé peuvent déclencher des migrations massives? Sont-ils équipés pour faire face à des tendances démographiques lourdes? Cette dernière question revêt une importance particulière dans des pays tels que la République centrafricaine, où les jeunes représentent environ 60 % de la population, et le Mali, où la moitié des habitant-e-s sont des enfants.

Pour les personnes qui travaillent dans le domaine de la stabilisation et qui devront se saisir de ces questions dans un avenir proche, les réponses ne peuvent reposer sur la même logique sécuritaire que par le passé. Le défi consistera au contraire à décrire, de façon beaucoup plus claire, comment les activités de stabilisation contribueront au développement de processus politiques véritablement inclusifs à même d'améliorer la gouvernance et de bâtir

les systèmes, les réseaux et les institutions nécessaires pour prendre en compte les véritables griefs qui causent l'instabilité et y répondre.

C'est dans l'optique d'une telle approche que les recommandations qui suivent ont été formulées. Elles sont réparties entre les trois principaux domaines de travail que sont la planification stratégique, les opérations, et l'apprentissage et l'adaptation, et destinées à quatre grandes catégories d'acteurs de la stabilisation: les gouvernements hôtes, les institutions multilatérales, les donateurs et la société civile. Une recommandation centrale relie toutes les conclusions du projet: à l'avenir, tous les efforts devront être recalibrés pour viser à comprendre et créer les conditions sociales, politiques et économiques que les populations touchées par les conflits elles-mêmes jugent nécessaires à la paix et la stabilité. Nous les avons appelées les Conditions de la paix.

La définition des conditions de la paix représente une importante mise au point: il s'agit de déterminer quelles transitions sont nécessaires pour permettre à une véritable stabilité de voir le jour. Parvenir à une vision commune des conditions de la paix aux niveaux local, régional et national permettra de remettre le travail de stabilisation à sa place, c'est-à-dire auprès des citoyennes et des citoyens à qui il est destiné, et qui resteront présents bien après le départ des acteurs internationaux. Le fait de tendre vers ces conditions favorisera également des efforts de stabilisation plus cohérents, axés sur les véritables facteurs de conflit dans chaque contexte.

Mettre en place les conditions de la paix exigera sans nul doute des politiques, des pratiques et une utilisation des ressources plus judicieuses, et certaines des recommandations répondent à cette nécessité. Toutefois, le plus grand défi pour notre secteur sera de changer nos mentalités et les habitudes de pensée qui font que nous en sommes ici aujourd'hui. Certaines personnes trouveront peut-être cette aspiration, et peut-être la notion même de conditions de la paix, naïve. Pourtant, alors que les efforts de



stabilisation stagnent et que les ambitions rétrécissent⁴⁶, tout effort sérieux de «repenser la stabilité» (au lieu de se contenter de quelques ajustements) nous forcera à décider ce que nous, individus et institutions, devons mettre en œuvre pour nous assurer que ce que nous ferons à l'avenir représentera une amélioration massive par rapport à ce que nous faisons aujourd'hui. Ce document ne peut fournir tous les outils nécessaires pour entamer ce processus d'introspection et de changement. Néanmoins,

conjuguées aux cadres normatifs qui sont en train de voir le jour dans le domaine de la consolidation de la paix, tels que l'approche du Nexus humanitaire-développement-paix⁴⁷, les orientations de l'ONU pour contribuer à bâtir des sociétés résilientes (UN Resilience Guidance)⁴⁸ et les Principes pour la paix⁴⁹, les idées qu'il contient pourront, nous l'espérons, être utiles à chacun et chacune d'entre nous pour améliorer le sort des populations vivant dans des environnements de conflit.

45 Davies, S., Pettersson, T., Öberg, M. (2022), Organized violence 1989–2021 and drone warfare, Journal of Peace Research.

46 Brookings (2022), Assessing UN state-building in South Sudan, the Democratic Republic of Congo, and beyond.

47 Veron, P., Hauck, V. (2021), Connecting the pieces of the puzzle: The EU's implementation of the humanitarian-development-peace nexus, ECDPM Discussion Paper 301.

48 UN Common Guidance on Helping Build Resilient Societies (2020), <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-09/UN-Resilience-Guidance-Final-Sept.pdf>.

49 Principes pour la paix, <https://principlesforpeace.org/>.

Conditions de la Paix

Planification stratégique

Ne faites pas du «retour de l'État» une obsession: concevez des théories du changement décrivant comment les activités résoudront les vrais problèmes à l'origine de l'instabilité et contribueront à créer les conditions de la paix. Ces théories ne doivent pas privilégier le discours d'une autorité étatique mais renforcer la confiance, la résilience et les contrats sociaux qui sont au cœur de toute paix positive⁵². Cela nécessitera peut-être de promouvoir davantage des solutions de gouvernance hybrides bénéficiant d'un ancrage suffisant pour traiter les sources localisées d'instabilité sociale.



Affichez avec franchise les valeurs et les intérêts qui motivent les efforts de stabilisation afin que ceux-ci puissent être compris et critiqués pour ce qu'ils sont réellement. Pour donner un exemple, certaines stratégies de stabilisation mises en place par l'UE et des donateurs ont le but inavoué d'éviter un afflux de migrant-e-s et de réfugié-e-s provenant de régions instables. Or, lorsque cet objectif est tu, des malentendus risquent de surgir entre les différents acteurs au moment de concevoir des stratégies. Recentrer ces dernières sur les conditions de la paix serait bénéfique pour toutes les parties. Dans cet exemple, si éviter une migration est le véritable objectif de la stabilisation, l'unique solution qui soit juste et pérenne est de promouvoir des conditions de paix qui amélioreront les conditions d'existence de la population et encourageront celle-ci à rester. Faute de quoi, les êtres humains partiront toujours en quête d'une vie meilleure, et ni des régimes répressifs ni des frontières bien gardées ne les en empêcheront, pas plus qu'ils n'apporteront la stabilité.



Tirez le meilleur parti des forums de coordination légitimes et dignes de confiance tels que le «Stabilization Leaders Forum» pour réfléchir aux avancées réalisées vers l'instauration des conditions de la paix, planifier la répartition des tâches opérationnelles et réagir face aux nouveaux défis multidimensionnels de la stabilisation.



Engagez des spécialistes des affaires civiles et de la communication ainsi que des équipes de sensibilisation pour communiquer au public les objectifs et les approches stratégiques qui guident les efforts de stabilisation. En même temps, mettez en place des systèmes de retour d'information qui permettront aux acteurs de savoir de quelle façon leurs messages sont reçus et de les adapter si nécessaire.



Au moment d'identifier des voies pour créer les conditions de la paix, privilégiez les engagements sur plusieurs années et évitez les mandats d'un an et les projets à impact rapide⁵⁰. L'Afghanistan a connu vingt stratégies sur une année au lieu de bénéficier d'un plan cohérent à long terme. Aucun effort de stabilisation mené sur une série de mandats d'un an ne peut escompter restaurer ni construire le contrat social nécessaire à la paix. Pour donner aux efforts le temps, l'orientation et le soutien nécessaires à leur succès, concevez des mandats à long terme ; vous éviterez ainsi des processus de renouvellement longs et à l'issue incertaine. Mesurer les avancées à l'aune de métriques liées à une série de conditions de paix nationales et infranationales pourrait constituer une base pour sanctionner les mandats continus.



Sortez de l'impasse institutionnelle qui affecte le Nexus humanitaire-développement-paix en développant conjointement des plans de travail stratégiques organisés autour de la création des conditions de la paix. Les stratégies doivent devenir plus sensibles aux conflits et moins dépendantes des approches de sécurité «dure». Elles doivent aussi se rapprocher des contextes, des systèmes et des besoins locaux et être capables de tirer parti des approches des acteurs de l'humanitaire, du développement et de la consolidation de la paix qui bénéficient d'un ancrage local et renforcent la confiance.



Dans les situations où un travail bilatéral peut être politiquement risqué ou impossible, développez une stratégie chiffrée et cohérente fondée sur le principe d'unité d'action du système des Nations Unies que les donateurs pourront soutenir entièrement. Aidez les coordonnateurs-rices résidentes de l'ONU, avec l'appui politique du siège, à concevoir un plan cohérent axé sur l'unité d'action du système des Nations Unies afin de permettre à différentes agences de s'unir pour définir et mettre en place les conditions de la paix. Prévoyez des mécanismes pour mener des processus communs de planification, d'analyse et de SEA.



La stabilisation est une entreprise politique: veillez à ce que les objectifs stratégiques privilégient les solutions diplomatiques à l'instabilité. Cela exige d'établir clairement les concessions nécessaires pour parvenir à la paix. Par exemple, obtenir une solution politique imparfaite le plus tôt possible peut sauver des vies, limiter les destructions et préserver des réseaux sociaux et économiques importants pour la reconstruction post-conflit. Tous les efforts doivent cependant continuer à braquer le viseur sur l'inclusion et la résolution politiques, de façon à ce que les pragmatismes à court terme ne se cristallisent pas pour former de nouvelles sources de griefs et d'autres conflits.



Éloignez les processus de conception stratégique des capitales des pays donateurs et des sièges des institutions multilatérales et faites davantage appel à l'expertise de parties prenantes nationales et infranationales. Les antennes régionales, les expertes infranationales, les partenaires de la société civile et les communautés peuvent fournir des informations plus récentes et des analyses plus exactes sur les contextes très instables. Impliquez-les dès que possible pour vous assurer qu'ils s'approprient et soutiendront les stratégies qui verront le jour.



Ancrez les conditions de la paix dans les plans d'action nationaux pour la paix et la stabilisation afin d'inscrire politiquement les objectifs à atteindre et les acteurs qui doivent les réaliser, et contribuer à ce que les activités restent adaptées au contexte, coordonnées, pertinentes et prises en main par les acteurs nationaux. Lorsque les contextes sont trop instables pour mener des plans d'action nationaux pour la paix et la stabilité, des plans locaux et régionaux doivent être mis en œuvre jusqu'à ce que la situation s'améliore. Cette spécificité peut contribuer à fournir une orientation stratégique aux missions multilatérales de plus petite taille, qui sont en train de devenir la norme⁵¹.



Appuyez-vous sur l'expertise des personnes qui sont à même de fournir des analyses approfondies et régulières portant sur les facteurs et les acteurs du conflit, les risques, les points d'entrée et les opportunités d'entreprendre des activités de stabilisation constructives, sous l'angle de l'économie politique. Ces analyses doivent constituer la base des discussions stratégiques initiales et des plans ultérieurs (en notant qu'aucun plan ne survit au premier contact avec un environnement opérationnel).



N'intervenez pas dans un contexte sans avoir un plan de transition responsable pour en sortir. Les plans de sortie et de transition évoluent nécessairement avec le temps. Cependant, un retrait ne doit pas être conditionné à des échéances ni à des caprices de la politique internationale: ce sont les avancées réalisées vers la création des conditions de paix définies qui doivent déterminer quand et comment opérer une transition en vue de l'arrêt des efforts de stabilisation.



Rassemblez différentes parties prenantes de la stabilisation pour définir collectivement des séries de conditions de la paix locales et nationales. Les conditions de la paix sont les changements que les populations touchées par le conflit elles-mêmes jugent nécessaires pour rétablir la stabilité. Un processus consultatif méticuleux favorisera l'appropriation et la promotion locales et nationales des conditions de la paix, fournira un cadre stratégique auquel toutes les activités de stabilisation ultérieures adhéreront et permettra de développer des indicateurs qualitatifs pour mesurer les progrès réalisés.



La stabilisation ne peut demeurer une sorte de fourre-tout englobant toutes les activités menées dans les zones de conflit: une classification plus claire aiderait à définir les tâches qui relèvent d'une stratégie. Identifier précisément les conditions de la paix permettrait de déterminer quels changements sociaux, économiques et politiques sont nécessaires et d'affecter plus judicieusement les acteurs à une tâche. Les capacités des différents acteurs du Nexus seraient ainsi mieux exploitées. Ce serait également une façon d'encourager des approches plus intégrées et de promouvoir des cadres nationaux qui responsabilisent les différents acteurs.



L'écart important entre les mandats et les ressources au sein des missions multilatérales doit être comblé. Le Conseil de sécurité et la Cinquième Commission des Nations Unies doivent veiller à ce que les opérations planifiées soient dotées des ressources correspondant aux tâches qui leur sont assignées.



Pour les donateurs

Pour les gouvernements hôtes

Pour les institutions multilatérales

Pour la société civile

Coordonnez les communications, transmettez les messages clés clairement et d'une seule voix et expliquez pourquoi les communautés retireront plus de bénéfices si elles soutiennent les activités de stabilisation qui permettent d'avancer vers la création des conditions de la paix que si elles appuient des groupes et des individus qui peuvent avoir intérêt à prolonger le conflit. Utilisez des communications coordonnées pour faire comprendre à la population ce qu'il est réaliste d'attendre de la part des acteurs de la stabilisation⁵⁸.



Conditions de la Paix

Opérations

Encouragez et améliorez la crédibilité des élites lorsque vous entreprenez des réformes de la gouvernance, de l'État de droit et du secteur de la sécurité. Appliquer un code de valeurs, notamment en protégeant les droits humains, en prévenant les abus et en enrayant la corruption, améliore la crédibilité des élites. Les citoyens et citoyennes ont besoin de voir que leurs élites se comportent avec droiture, apportent des changements positifs, communiquent lorsque les choses se passent bien et rendent des comptes quand ce n'est pas le cas. Le niveau de confiance accordé aux structures de gouvernance a une incidence importante sur les perspectives de paix⁵⁷.



Mettez en place des incitations, financières ou autres, pour encourager le personnel de talent à rester en poste aussi longtemps que nécessaire pour que les projets soient menés à bien. Le maintien des effectifs sur le long terme permet de développer le personnel civil doté des compétences, des réseaux et de la confiance dont dépend la réussite des efforts de stabilisation.



Privilégiez les efforts qui visent à remédier aux déficits de gouvernance plutôt qu'aux déficits de sécurité en entreprenant un processus concerté de réconciliation. Les efforts cinétiques doivent être réduits au minimum, servir en toutes circonstances des objectifs politiques clairs et être accompagnés d'efforts diplomatiques afin de traiter les causes sous-jacentes de l'instabilité. Dialoguez davantage avec les citoyens et citoyennes mais aussi avec les groupes armés non étatiques qui soutiennent la paix, de façon à ce que les problèmes de gouvernance soient comblés avant ou du moins en même temps que les problèmes de sécurité⁵³. Encouragez la subsidiarité et privilégiez les réformes de la gouvernance qui permettront de fournir les services sociaux considérés comme les plus importants pour la paix dans chaque contexte.



Veillez à ce que les femmes aient un rôle important dans la conception, la mise en œuvre et l'appropriation du travail de stabilisation. Ce n'est pas la simple présence des femmes qui augmente les chances de récolter les fruits de la paix et de la stabilité, mais leur véritable inclusion et leadership⁶².



Pour améliorer les opérations intégrées, privilégiez les méthodologies multidisciplinaires, les formations interdisciplinaires permettant de développer un «trilinguisme» entre les acteurs des «3D» (diplomatie, développement, défense), les détachements réguliers et les pratiques de recrutement qui favorisent l'intégration de personnel disposant de compétences transversales. Pratiquez le partage des informations mais aussi leur exploitation collective en mettant en place des dispositifs conjoints de planification et de mise en œuvre, notamment des arrangements institutionnels hybrides garantissant la complémentarité des efforts civils et des activités militaires. Intégrez des conseillers et conseillères civils indépendants dans les missions de stabilisation afin de contribuer à compenser l'infériorité numérique et les inégalités budgétaires auxquelles ils sont confrontés par rapport à leurs homologues militaires.



Cherchez à comprendre les motivations multiples, diverses et singulières des différents GANE⁵⁴ et faites revenir les groupes proscrits à la table des négociations politiques s'ils jouissent d'une légitimité locale et peuvent jouer un rôle positif dans les efforts de paix⁵⁵. Organisez des discussions politiques discrètes et informelles si les évaluations des risques indiquent qu'elles seront plus fructueuses que des processus officiels. Maintenez le dialogue pour contribuer à traiter les nombreux micro-problèmes dont l'accumulation crée un climat général d'instabilité⁵⁶.



Renforcez la résilience des territoires qui sont relativement stables avant d'étendre les efforts, de façon méthodique et réfléchie, à des zones plus difficiles. Lutter contre l'instabilité ne signifie pas qu'il faut négliger des opportunités d'empêcher de nouveaux conflits, d'autant plus que l'on sait que chaque dollar investi dans les efforts de consolidation de la paix en rapporte 16⁵⁹. Lorsque l'on consolide la résilience là où la violence pourrait revenir, la population est plus encline à croire que des avancées sont possibles dans les contextes instables, surtout si des efforts sont entrepris pour traiter des griefs plus profonds, tels que des différends territoriaux et des conflits historiques⁶⁰.



Créez des espaces politiques pour favoriser le leadership des jeunes dans les activités de stabilisation. L'inclusion des jeunes, associée à un investissement durable dans leur appropriation des efforts et leur leadership, est indispensable pour instaurer une paix et une stabilité durables⁶¹. C'est leur implication qui permettra de traduire le dividende démographique des populations jeunes en dividende de paix pour les pays et les régions instables. Les jeunes hommes ne doivent pas être réduits au stéréotype d'agresseurs ni les jeunes femmes à celui de victimes. Il faut au contraire les comprendre en profondeur, au sein de leur environnement, et les aider à devenir les instigateurs et instigatrices positifs et les sources de paix qu'ils sont en puissance.



Soutenez les mouvements sociaux susceptibles de se rassembler autour de réponses politiques non violentes, prises en main et menées par les acteurs locaux, à l'instabilité. Cela améliorera l'appropriation populaire des efforts de stabilisation tout en confortant les communautés dans l'idée que l'avenir proche doit être bâti et protégé de façon collective et en dissuadant les individus de recourir à la violence pour amener le changement.



Conditions de la Paix

Apprentissage & adaptation

L'évaluation et l'apprentissage, et pas seulement le suivi, doivent devenir un élément essentiel de tout programme de stabilisation: sans eux, il est impossible de déterminer si des progrès sont réalisés. Prévoyez un budget suffisant pour mener des processus SEA de la plus haute qualité possible ; formez les partenaires et incitez-les à mettre en place des SEA ; faites réaliser des SEA par des tiers pour compléter les évaluations internes ; enfin, privilégiez les efforts participatifs pour vous assurer que les personnes concernées ont leur mot à dire dans l'évaluation des résultats. Lorsqu'un processus de SEA intégral n'est pas envisageable en raison de problèmes de sécurité, demandez-vous s'il est possible, en maintenant une approche sensible aux conflits, de mettre en œuvre quelque activité de stabilisation que ce soit étant donné que les conséquences, volontaires ou non, ne pourront pas être connues.



Dans le cas des conflits qui évoluent rapidement et qui exigent des programmes flexibles et adaptables, alliez des analyses de conflit itératives à des processus SEA ponctuels pour aider les parties prenantes à employer le bon outil de stabilisation au bon moment et à saisir les opportunités qui se présentent. Décentralisez autant que possible la prise de décision pour la rapprocher du lieu où sont menés les efforts de stabilisation, tout en veillant aux qualités de communication et aux compétences du leadership à tous les niveaux de la hiérarchie. Intégrez l'évaluation et le suivi des conditions de la paix dans des structures existantes telles que le Système intégré de planification et d'évaluation de la performance des Nations Unies⁶³.



Tous les acteurs doivent faire preuve d'honnêteté dans leurs comptes rendus, surtout lorsqu'ils décrivent les raisons et les circonstances précises qui contribuent aux nombreux échecs susceptibles de se produire. Les responsables doivent résister aux pressions exercées pour les inciter à décrire des réussites, et cultiver une culture de franchise, de réflexion et de soutien. Ce n'est qu'à cette condition que les échecs pourront devenir des moments d'apprentissage, et non des occasions manquées d'apporter des améliorations.



Si les analyses montrent à plusieurs reprises qu'une approche produit des conséquences involontaires négatives, cessez de l'appliquer. Ne soutenez pas des processus qui profitent de la routine, la confiance, la longévité et l'optimisme pour masquer les problèmes. Servez-vous du SEA pour distinguer de meilleures approches, adaptées à l'environnement de stabilisation en question. Enfin, concentrez-vous sur la qualité des projets de stabilisation et non sur leur quantité.



Veillez à ce que les responsables SEA prennent part à l'élaboration des conditions de la paix afin qu'ils ou elles puissent guider le développement de mesures pour contrôler leur application. Leur participation permettra de garantir que le SEA n'est pas traité comme un aspect secondaire, et que les conditions de la paix et les théories du changement qui les soutiennent sont reliées à un plan SEA réaliste dès le départ.



Pour les donateurs

Pour les gouvernements hôtes

Pour les institutions multilatérales

Pour la société civile



- 50 Hegre, H., Hultman, L., Nygård, H.M. (2019), Evaluating the Conflict-Reducing Effect of UN Peacekeeping Operations, *The Journal of Politics*, Vol. 81, No 1, janvier 2019.
- 51 Gowen, R. (2022), For U.N. Peacekeeping, Smaller Is Looking Better – Again, <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/30655/on-peacekeeping-un-could-turn-to-a-cold-war-model>.
- 52 De Coning, C., Karlsrud, J., Troost, P. (2015), Towards More People-Centric Peace Operations: From “Extension of State Authority” to “Strengthening Inclusive State-Society Relations”, *Stability: International Journal of Security and Development*, 4(1), p. 49.
- 53 Kleinfeld, P., Tapily, M. (2022), “We accept to save our lives”: How local dialogues with jihadists took root in Mali, *The New Humanitarian*.
- 54 Conseil européen pour les relations internationales, Mapping Armed Groups in Mali and the Sahel, https://ecfr.eu/special/sahel_mapping/european_union#menuarea.
- 55 CICR (2015), The applicability of IHL to terrorism and counterterrorism, <https://www.icrc.org/fr/node/14180>.
- 56 Mooney, L., Quirk, P. (2022), Toward a Framework for Transatlantic Cooperation on Non-State Armed Groups, https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2022/05/Toward_a_Framework_for_Transatlantic_Cooperation_on_Non-State_Armed_Groups.pdf.
- 57 Price, M., Warren, M. (2016), Reimagining SSR in Contexts of Security Pluralism, *Stability Journal*, <https://stabilityjournal.org/articles/10.5334/sta.555/print/>.
- 58 Vermeij, L., Bigwood, C., von Gienanth, T., Kumalo, L. (2022), UN Peacekeeping Operations at a Crossroads: The Implementation of Protection Mandates in Contested and Congested Spaces.
- 59 Après avoir étudié 20 années de dépenses au Rwanda pour établir un coût unitaire, l'Institute for Economics and Peace a estimé le rapport coût-efficacité de la consolidation de la paix à 1:16. Voir *Visions of Humanity* (2020), Measuring Peacebuilding Cost-Effectiveness, <https://www.visionofhumanity.org/measuring-peacebuilding-cost-effectiveness/>.
- 60 Barrera, A. (2015), The Congo Trap: MONUSCO Islands of Stability in the Sea of Instability, *Stability: International Journal of Security and Development*, 4(1), p. 52.
- 61 Altiok, A. H., Grizelj, I. (2019), *We Are Here: An Integrated Approach to Youth-inclusive Peace Processes*, New York: Bureau de l'Envoyée du Secrétaire général pour la jeunesse.
- 62 Inclusive Peace and Transition Initiatives et ONU Femmes (2016), *Making Women Count – Not just Counting Women: Assessing Women's Inclusion and Influence on Peace Negotiations*, p. 5.
- 63 Système intégré de planification et d'évaluation de la performance (Comprehensive Planning and Performance Assessment System, CPAS), <https://peacekeeping.un.org/fr/cpas>.

5. Questions pour aller plus loin

1. Comment les missions de stabilisation mandatées pour travailler dans un pays peuvent-elles tenir compte des facteurs de conflit régionaux et transfrontaliers?
2. Comment le retrait futur d'une mission peut-il être planifié et mené à bien dans un paysage qui change constamment, où les inconnues sont nombreuses et l'évolution des institutions politiques typiquement imprévisible?
3. À quel état final aspirent les citoyens et citoyennes touchés par un conflit? Que faut-il faire lorsque leurs attentes diffèrent de celles des élites nationales, des Nations Unies ou d'autres parties prenantes internationales?
4. Des concessions sont-elles acceptables, et si oui, lesquelles? Établir des partenariats avec des acteurs qui sont responsables de violences structurelles peut-il être justifié si c'est dans le but d'établir une paix à court terme? Si de tels partenariats sont noués, y a-t-il plus ou moins de chances que ces acteurs viennent, à long terme, à respecter la loi et à rendre compte de leurs actes?
5. En quoi les programmes de santé mentale et de soutien psychosocial peuvent-ils favoriser les efforts menés pour apporter une stabilité durable, créer les conditions de la paix et contribuer à la prévention de conflit et à la résilience à long terme?
6. Dans les faits, la norme multilatérale qui prévoit le «consentement des parties» dans le cadre des missions de stabilisation se résume-t-elle plus ou moins au consentement de l'État hôte? Le cas échéant, que peut-on faire pour obtenir, plus largement, l'assentiment du public? Que nous dit cette situation quant aux opinions prises en compte lorsqu'il s'agit de conserver ce consentement pour mener les activités de stabilisation?
7. Comment des efforts de stabilisation locaux qui ont porté leurs fruits peuvent-ils être appliqués à grande échelle pour enclencher une dynamique de changement positif au niveau infranational puis national? Est-il seulement possible de mener simultanément un travail centré sur l'État et sur la sécurité humaine?
8. Est-il possible de suivre simultanément une trajectoire normative et un processus itératif dans le cadre de stratégies et d'opérations de stabilisation si amples et lourdes?
9. De quelle manière les questions émergentes, telles que le changement climatique, l'innovation technologique, les tendances démographiques, les migrations et l'insécurité alimentaire, affecteront-elles les environnements de conflit et le champ, les stratégies et les opérations des interventions de stabilisation?
10. Quels changements les acteurs nationaux et internationaux peuvent-ils apporter à leurs processus de recrutement pour que les bonnes personnes soient désignées pour faire face aux exigences multiples du travail de stabilisation? Comment les institutions peuvent-elles inciter leur personnel à rester suffisamment longtemps pour voir les projets menés à bien?
11. En quoi le retour de la géopolitique des grandes puissances affectera-t-il les missions de stabilisation de l'ONU, et quelles considérations doivent à l'avenir guider leur conception, leurs mandats et leur mise en œuvre pour éviter qu'elles ne soient politisées davantage?
12. Dans certains endroits de la planète, les conditions sont telles qu'elles amènent à douter de la pertinence des efforts de stabilisation. À l'heure où nous écrivons, par exemple, la MINUSMA ne travaille pas en coopération totale avec son état hôte, jouit d'une liberté de mouvement limitée depuis le retrait de la force Barkhane, peine à exécuter son mandat et opère dans des conditions qui mettent en péril la sécurité de ses soldats de la paix. Quelle est la réponse correcte dans de telles situations?
13. Alors que faiblit l'intérêt des Nations Unies pour les missions de grande ampleur, comment structurer les missions de stabilisation et de maintien de la paix à l'avenir?
14. La stabilisation reste-t-elle la meilleure approche possible pour les régions en conflit? Offre-t-elle la meilleure perspective pour analyser les problèmes? Dans le cas contraire, par quoi la remplacer?



Interpeace Office

Maison de la Paix
2E Chemin Eugène-Rigot 1202 Geneva
Switzerland
info@interpeace.org
www.interpeace.org



In Partnership with the United Nations