



Interpeace

ORGANISATION INTERNATIONALE
POUR LA CONSOLIDATION DE LA PAIX

Proactivité pour la paix :

Tenir les promesses de la pérennisation de la paix et du Nexus humanitaire-développement-paix

Note d'information

Le programme international pour la paix et le développement durable fait face à des défis de taille. Aujourd'hui, le nombre de conflits en cours dans le monde se maintient obstinément à des sommets historiques, continuant à provoquer des crises humanitaires. Des millions de personnes sont encore déplacées et aucune des nations touchées par des conflits n'est en voie d'atteindre les principaux Objectifs de développement durable (ODD). Le spectre du changement climatique et la pandémie de Covid-19, auxquels s'ajoutent de nouvelles incertitudes et inégalités économiques, viennent en outre accroître le risque de conflit.

La question fondamentale qui se pose aux interventions humanitaires, de développement et de paix (HDP) reste la même : comment contribuer à réduire les risques de conflit, transformer les dynamiques de conflit et bâtir des sociétés plus résilientes et moins dépendantes de l'aide ? Contribuer à la paix est pour l'ensemble des acteurs de ces trois secteurs un devoir consacré par les politiques clés qu'ils se sont engagés à mener. Mais c'est principalement au niveau opérationnel que les difficultés subsistent. Dès lors, quels changements les acteurs internationaux du HDP peuvent-ils apporter à leurs opérations quotidiennes pour mieux contribuer à créer les conditions d'une paix durable ? La « proactivité pour la paix » est un paradigme opérationnel conçu pour relever ces défis.

La proactivité pour la paix consiste à transformer les capacités des acteurs travaillant dans des contextes fragiles ou touchés par des conflits pour leur permettre d'adopter une approche sensible aux conflits et de contribuer, grâce à leurs programmes techniques, à avancer vers la paix. Cette démarche doit être mise en œuvre de manière à accroître l'impact collectif des actions entreprises, à soutenir un changement inclusif, réactif au genre et mené par les acteurs locaux, mais aussi à renforcer la résilience des sociétés face aux conflits et à la violence.

La présente note d'information propose une analyse de ce nouveau concept et de l'approche développée par Interpeace grâce à sa collaboration avec différentes agences des Nations unies.

Une nouvelle approche de la paix est nécessaire

La mise en œuvre des ODD exige en premier lieu de prévenir la violence et d'apaiser les conflits violents existants. Les conflits violents ont connu une forte augmentation au cours de la décennie écoulée.

Leurs caractéristiques évoluent également : de plus en plus complexes et prolongés, ils sont en majorité internes à des communautés et des nations. Or les conflits et la violence constituent les plus grands obstacles à la réalisation des ODD d'ici 2030. L'objectif 16, intitulé « Paix, justice et institutions efficaces », est un outil essentiel pour atteindre tous les autres ODD, qui eux-mêmes peuvent contribuer à l'avènement de sociétés pacifiques et résilientes.

Cette interdépendance est reconnue par les résolutions de 2016 sur la pérennisation de la paix¹, qui exhortent tous les acteurs à contribuer à la paix.

Les résolutions du Conseil de sécurité sur la pérennisation de la paix ainsi que le Nexus humanitaire-développement-paix reposent sur un principe essentiel : ce ne sont pas seulement les acteurs de la paix qui créent ou favorisent les conditions de la paix. Tous les protagonistes peuvent apporter une contribution importante en adoptant une approche de sensibilité aux conflits et de proactivité pour la paix. Les acteurs de l'humanitaire et du développement doivent donc modifier leur manière de penser et se doter de nouveaux outils, méthodes et mesures d'incitation afin de changer leurs pratiques. Fondamentalement, il s'agit de revoir *comment et avec qui* ils travaillent, et ce à tous les stades de la conception, de la mise en œuvre et de l'évaluation de programmes, et pas nécessairement de changer *ce qu'ils font* dans le domaine technique particulier correspondant au mandat qui leur est assigné.

Promouvoir la pérennisation de la paix et la pré-



vention des conflits ne peut se faire sans adopter des pratiques plus sensibles aux conflits. Or ce n'est pas la tendance actuelle. Trop souvent, l'aide continue à causer involontairement des préjudices.

Bien que le principe de « ne pas nuire » soit largement accepté, la sensibilité aux conflits est en général insuffisamment mise en pratique. Un récent document de synthèse portant sur l'aide apportée dans les régions affectées par des conflits montre que « dans l'ensemble, l'aide fournie dans des zones de conflit tend davantage à exacerber la violence qu'à l'atténuer »². Non seulement ces interventions présentent le risque d'exacerber les conflits, mais elles sont moins efficaces lorsqu'elles ne prennent pas suffisamment en compte les dynamiques sociétales et qu'elles échouent à instaurer un climat de confiance. La réponse apportée à l'épidémie d'Ebola qui a touché l'Afrique de l'Ouest en 2014 en est un exemple frappant.

1 Nations unies (Conseil de sécurité). *Résolution 2282 du Conseil de sécurité des Nations unies (S/RES/2282)*. Rapport du Conseil de sécurité. 27 avril 2016. https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2282.pdf ; Nations unies (Assemblée générale). *Résolution 70/262 de l'Assemblée générale des Nations unies (A/RES/70/262)*. Nations unies. 12 mai 2016. https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_262.pdf

2 Zürcher, Christoph. *The Impact of Development Aid on Organised Violence: A Systematic Assessment*. New Delhi : International Initiative for Impact Evaluation (3ie), 3ie Working Paper 37. Août 2020. <https://www.3ieimpact.org/evidence-hub/publications/working-papers/impact-development-aid-organised-violence-systematic> ou DOI : <http://doi.org/10.23846/WP0037>

pant. La réaction de la communauté internationale a alors été vivement critiquée, car jugée trop faible, trop tardive et largement inopérante³. Les mesures d'aide plus inclusives et menées par des acteurs locaux se sont en revanche révélées nettement plus efficaces.

La pratique n'a pas suffisamment évolué. Cette lacune a été démontrée par l'expérience mais aussi par différents examens de dispositifs de consoli-

dation de la paix et évaluations systématiques.

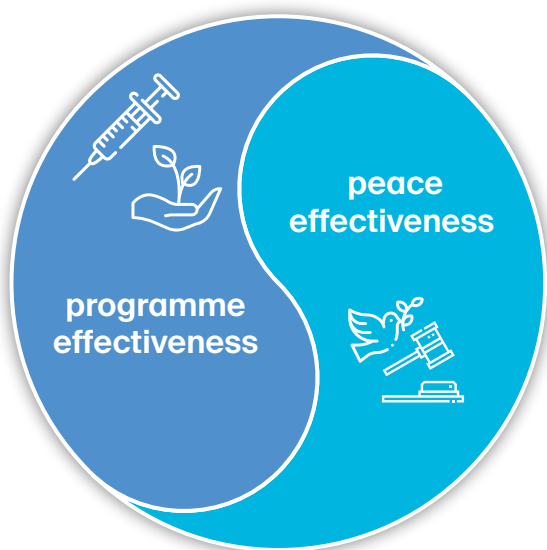
Actuellement, la difficulté est de transposer les engagements de principe dans la pratique : comment les acteurs internationaux peuvent-ils améliorer leurs opérations quotidiennes pour mieux contribuer à créer les conditions d'une paix durable ? La « proactivité pour la paix » est un paradigme opérationnel conçu pour relever ce défi.

Les acteurs de la paix ne peuvent construire la paix à eux seuls

La proactivité pour la paix a pour objectif d'amener tous les acteurs travaillant dans des zones touchées par des conflits à contribuer à l'avènement de sociétés plus pacifiques et résilientes. Elle vise à améliorer la capacité des acteurs opérant dans des contextes fragiles ou touchés par des conflits à adopter une approche sensible aux conflits et à contribuer volontairement à la paix grâce à leurs programmes techniques. Cette démarche doit être mise en œuvre de façon à accroître l'impact collectif des actions entreprises, à soutenir un changement inclusif, réactif au genre et mené par les acteurs locaux, mais aussi à



renforcer la résilience des sociétés face aux conflits et à la violence.



La proactivité pour la paix repose sur l'idée que les acteurs de la paix ne peuvent à eux seuls construire ni favoriser la paix. Sans un ensemble d'approches englobant le développement, l'humanitaire, les droits humains et la sécurité, il est impossible de créer un réel impact cumulatif à même d'instaurer une paix durable.

La proactivité pour la paix peut renforcer l'efficacité de la paix mais aussi l'efficacité des programmes. De longues années d'expérience ont montré que lorsque l'aide ne prend pas suffisamment en compte les contextes locaux, elle est moins efficace, ne résiste pas au temps et peut causer des préjudices. En intégrant le concept de proactivité pour la paix, le système d'aide peut donc produire davantage d'impact dans deux dimensions interdépendantes. Il per-

³ Voir par exemple Dubois, Marc, Caitlin Wake, Scarlett Sturridge, et Christina Bennett. *The Ebola response in West Africa: Exposing the Politics and Culture of International Aid*. Londres, Royaume-Uni : HPG Working Paper (ODI). Octobre 2015. <https://cdn.odi.org/media/documents/9903.pdf>

met d'obtenir *une paix plus efficace* grâce à des programmes délibérément conçus dans une optique de paix durable, et de produire des *programmes plus efficaces et durables* grâce à une meilleure attention au contexte et à la possibilité d'adapter les interventions aux réalités, aux relations et aux capacités présentes sur le terrain.

La proactivité pour la paix n'a pas pour but de modifier le mandat des acteurs de l'humanitaire et du développement. Il s'agit plutôt de laisser les différents acteurs suivre leur propre chemin conformément à leurs mandats respectifs tout en cherchant en permanence à contribuer à un objectif commun : l'avènement de sociétés plus pacifiques, inclusives et résilientes.

Le sens du mot « paix »

Tous les individus et les organisations n'attribuent pas le même sens au terme de paix. Ils n'entendent donc pas l'expression « contribuer à une paix durable » de la même manière. La notion de paix durable transcende celle de paix négative, qui est communément comprise comme l'absence de conflit violent et de crainte de la violence. Il existe un concept plus large, d'une portée plus étendue : celui de paix positive. Ce terme englobe les attitudes, les institutions et les normes qui permettent de créer des sociétés pacifiques et de garantir leur pérennité. Instaurer une paix positive exige de transformer les relations sociales pour remédier aux problèmes de sécurité, de justice sociale, d'égalité, de confiance mutuelle et de bien-être⁴. Pour Interpeace, le concept de paix est inextricablement lié aux questions d'inclusion, d'égalité et plus encore d'équité entre les sexes. Dans la présente note d'information, le terme de paix est utilisé dans son acception large et positive. Il repose sur l'idée explicite selon laquelle les inégalités intersectionnelles et autres déséquilibres structurels de pouvoir sont des formes de violence structurelle qui doivent être combattues pour bâtir des sociétés pacifiques et garantir leur pérennité.

Il existe de nombreuses façons de contribuer à la paix. Celles-ci diffèrent selon que l'on parle de la paix « avec un grand P » ou « avec un petit p ». Généralement, les interventions de paix « avec un grand P » visent à trouver directement une solution politique à un conflit violent et peuvent être appuyées par un mandat du Conseil de sécurité des Nations unies.

Ces interventions sont intrinsèquement politiques, généralement plus visibles et par nature plus médiati-

sées que les autres. Il peut s'agir par exemple de soutenir la mise en œuvre d'un accord de paix. Les actions de paix « avec un petit p », en revanche, ont pour but de transformer des relations ou de renforcer les capacités au service de la paix au sein des institutions et de la société dans son ensemble. Elles peuvent également viser à favoriser la confiance et la cohésion sociale, notamment par des interventions humanitaires et de développement technique. Les deux dimensions (la paix « avec un grand P » et « avec un petit p ») ont autant d'importance l'une que l'autre et sont interdépendantes, au sens que la réussite de l'une dépend du caractère durable de l'autre et de sa prise en compte du contexte. Les acteurs de l'humanitaire et du développement ont généralement plus de possibilités de contribuer à des interventions de paix « avec un petit p ». Cependant, de nombreux exemples montrent qu'ils peuvent aussi contribuer activement à des résultats de haut niveau.

La proactivité pour la paix est compatible avec les principes humanitaires. Les principes fondamentaux de l'action humanitaire que sont la neutralité, l'indépendance et l'impartialité peuvent sembler contradictoires avec la contribution à la paix en raison de la nature politique à laquelle celle-ci est associée. Pourtant, ce n'est pas nécessairement le cas. En effet, on s'accorde de plus en plus à penser que les principes humanitaires et les efforts de contribution à la paix reposent sur les mêmes valeurs de dignité humaine et d'égalité. Les approches intégrant le concept de proactivité pour la paix peuvent même aider les acteurs humanitaires à mieux prendre les conflits en considération et ainsi à renforcer leur neutralité et leur impartialité. En outre, continuer à travailler de manière

⁴ Sur la base des travaux de Johan Galtung, p. ex. dans Galtung, Johan. *Peace by peaceful means: Peace and conflict, development and civilization*. Londres : Sage. 1996.

cloisonnée n'est à l'évidence plus possible, et le secteur doit trouver des moyens constructifs de favoriser

le renforcement mutuel de ses différents piliers.

Opérer un vrai changement sur le terrain

La question clé reste la suivante : comment des programmes d'aide peuvent-ils atteindre leurs objectifs techniques et dans le même temps favoriser et créer des opportunités de paix, par exemple en contribuant à la cohésion sociale ou en améliorant les relations entre l'État et la société ?

Les approches de proactivité pour la paix placent les contextes locaux et leurs dynamiques de paix et de conflit au cœur de la conception de programmes. Pour ce faire, elles intègrent des approches participatives et locales dans la conception des programmes de développement et d'aide humanitaire. En outre, elles utilisent et renforcent les capacités locales. En plaçant les besoins et les capacités locaux au premier plan, les approches de proactivité pour la paix visent à créer des méthodes de travail multidimensionnelles, intersectionnelles et portées par les acteurs locaux. Elles contribuent ainsi, en définitive, à l'avènement de sociétés résilientes face aux conflits et à la violence.

La proactivité pour la paix vise également à concevoir des approches qui concilient délibérément les défis à court terme avec les besoins et la résilience à long terme, en trouvant des compromis lorsque cela s'avère nécessaire.

Les approches de proactivité pour la paix sont axées sur la manière de travailler et n'exigent pas nécessairement d'apporter des changements coûteux aux programmes. Les adaptations à réaliser pour contribuer plus résolument à la paix peuvent être modestes et rentables. Il peut s'agir de modifier les cibles (p. ex. où et avec qui travailler), d'apporter de petits ajustements à la conception de programmes (p. ex. tirer le meilleur parti des relations établies entre différents groupes dans le cadre des activités entreprises) ou de mettre en place des activités complémentaires (p. ex. des mécanismes de dialogue entre communautés, ou entre les communautés et les autorités). À ce jour, la pratique montre que ces petites adaptations peuvent permettre d'éviter les impacts négatifs sur la paix et optimiser les effets bénéfiques.

La proactivité pour la paix en pratique : L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture apaise les conflits liés aux ressources à la frontière du Soudan et du Soudan du Sud

Entre 2015 et 2017, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (Food and Agriculture Organization, FAO) a mené une initiative dans la zone administrative d'Abiyé, disputée par le Soudan et le Soudan du Sud. L'agence cherchait à améliorer les moyens de subsistance de la population, réduire les risques de conflits liés aux ressources naturelles et renforcer la résilience des communautés. Tout cela en même temps.

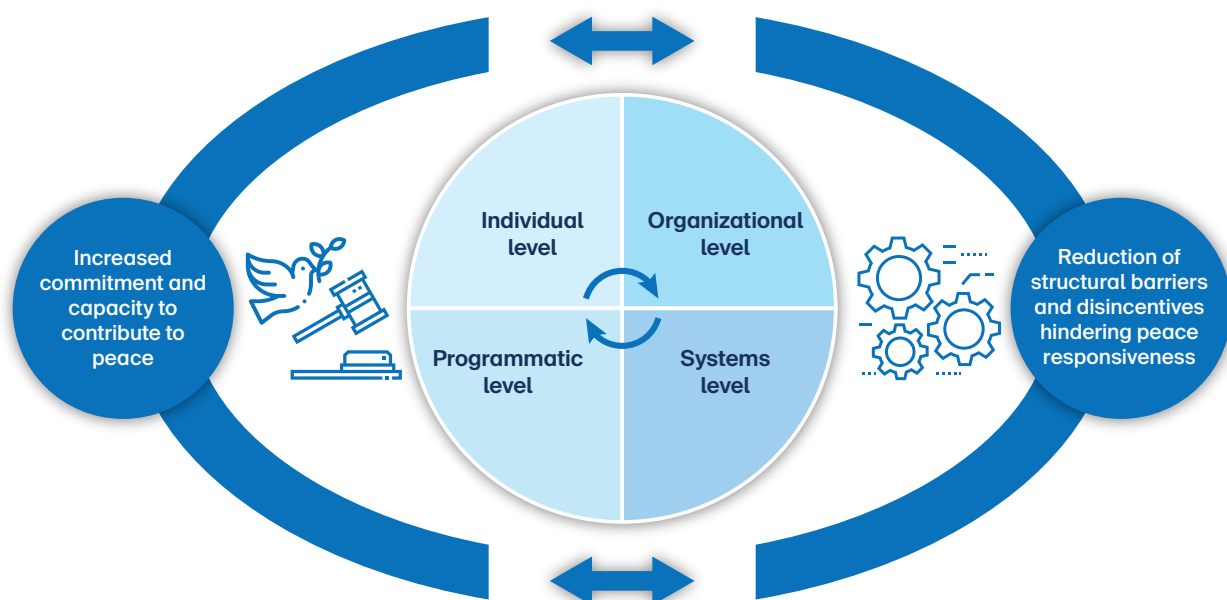
À Abiyé, une importante zone de pâturage où les communautés Dinka Ngok et Misseriya partageaient historiquement les terres et les points d'eau, l'utilisation des ressources naturelles était une source croissante de confrontation. Les éruptions de violence entre les deux communautés étaient devenues fréquentes.

La FAO a tout d'abord fourni des services communautaires de santé animale aux deux groupes. Mais elle a également vu dans cette initiative une occasion de travailler avec les autorités locales et de collaborer avec la Force intérimaire de sécurité des Nations unies pour Abiyé, afin de traiter des problèmes plus vastes liés

à l'utilisation des ressources, notamment les déplacements et l'accès aux pâturages.

Grâce à ce travail, les deux communautés ont signé en juin 2016 un accord de paix sur l'utilisation des ressources naturelles⁵. Cet accord établissait également un marché partagé au cœur de la zone démilitarisée, facilitant les échanges commerciaux, améliorant les moyens de subsistance des communautés et entraînant ainsi une baisse du prix des denrées alimentaires.

Promouvoir le changement à tous les niveaux



Le changement doit être provoqué à plusieurs niveaux : individus, organisations, programmes et systèmes. En se renforçant mutuellement, ces différents niveaux favorisent la proactivité pour la paix et améliorent ainsi l'efficacité des programmes et des efforts de paix des interventions menées dans des contextes de conflit.

Promouvoir la proactivité pour la paix exige une sensibilisation des agences humanitaires et de développement, des acteurs politiques et des bailleurs de fonds, mais aussi un renforcement de leurs capacités. Une volonté ferme au niveau organi-

sationnel est en effet aussi importante que la disponibilité des capacités internes nécessaires pour concevoir et mettre en œuvre des programmes intégrant le principe de proactivité pour la paix. Par ailleurs, les acteurs du développement, de l'humanitaire et de la paix doivent impérativement nouer des alliances stratégiques pour optimiser les impacts collectifs de leurs efforts de paix. Ces efforts peuvent être renforcés en formulant plus clairement les nouvelles théories du changement et en les testant pour aider les agences à comprendre de quelle manière elles peuvent contribuer à la paix. Cette démarche améliore l'apprentissage et contribue à établir une base de données pro-

⁵ FAO & Interpeace. *Pathways to Sustaining Peace at the Food and Agriculture Organization of the United Nations*. Document thématique présenté au Bureau d'appui à la consolidation de la paix, 2020.

bantes solide pour étayer le concept de proactivité pour la paix. Cela permet d'obtenir une plus vaste adhésion et à l'avenir de mobiliser davantage de financements pour les approches appliquant ce principe.

Par ailleurs, un examen plus détaillé du concept de paix dans des contextes spécifiques peut donner une idée plus nuancée de la contribution que les différentes agences peuvent apporter à la paix, sans outrepasser leur mandat ni renier leurs principes.

Ces stratégies doivent être appuyées par des changements en termes de pratique organisationnelle, d'apprentissage et de gestion adaptative. La proactivité pour la paix repose sur la capacité des organisations à adapter leurs programmes et leurs efforts opérationnels aux réalités du terrain. Cela exige une culture organisationnelle (ainsi que des politiques et des procédures) facilitant l'apprentissage et l'adaptation, une disposition à apprendre des réussites comme des échecs, un flux d'informations efficace du terrain au siège et inversement, et des mécanismes de retour d'information fiables entre les organisations et les communautés. Les systèmes de gestion et de responsabilisation doivent quant à eux favoriser une gestion adaptative et guidée par le contexte ainsi qu'une prise de risque calculé, tout en trouvant le juste équilibre entre contrôle et confiance. Enfin, les politiques et les mécanismes en matière d'achats, de financement et de ressources humaines doivent soutenir cette manière de travailler.

Un changement plus fondamental du système d'aide internationale est également nécessaire. Les obstacles à une action humanitaire et de développement plus axée sur la proactivité pour la paix sont pour la plupart d'ordre structurel ou liés à des facteurs dissuasifs au sein du système d'aide. Il s'agit notamment de la diversité des calendriers, voies de financements et modalités de fonctionnement des différents

bailleurs de fonds, agences et programmes présents sur le terrain. Citons également la faiblesse des systèmes et des mesures d'incitation conçus pour garantir la coordination et la cohérence des actions au niveau des pays. Autre difficulté, les acteurs ne sont pas suffisamment tenus responsables de leurs contributions sociopolitiques, qu'elles soient voulues ou non, dans les contextes locaux. Tous ces facteurs empêchent le Nexus HDP et les différents secteurs de produire un impact collectif. En même temps, on voit émerger un consensus politique autour de l'aspiration à donner davantage de pouvoir aux efforts menés au niveau local pour transformer la société.

Toutefois, les changements concrets apportés au système d'aide actuel tardent à transformer les modalités de l'aide internationale de façon plus fondamentale. En effet, le mode de fonctionnement du système international peine toujours à appuyer et encourager l'appropriation nationale, le changement mené par les acteurs locaux ainsi qu'une véritable localisation des efforts. De même, il ne permet pas suffisamment (faute notamment de mesures d'incitation) d'exploiter et de renforcer les capacités institutionnelles à long terme.

Les bailleurs de fonds peuvent jouer un rôle crucial dans la promotion de la proactivité pour la paix en incitant davantage leurs partenaires à appliquer ce principe et celui de la sensibilité aux conflits. Ils peuvent également favoriser cette approche en réduisant la fragmentation des mécanismes de financement et des cycles de travail afin de permettre une collaboration entre les acteurs de l'humanitaire, du développement et de la paix. Pour réussir la mise en œuvre du Nexus HDP *entre* les organisations, il est essentiel de resserrer également les liens entre humanitaire, développement et paix *à l'intérieur même* des organisations, y compris des services et des ministères concernés au sein des gouvernements donateurs.

Pourquoi Interpeace ?

Interpeace occupe une position privilégiée pour promouvoir des approches davantage axées sur la proactivité pour la paix au sein des agences des Nations unies mais aussi d'autres organisations aux mandats multiples. L'organisation a la double mission de renforcer les capacités des sociétés à gérer les conflits de manière non violente et d'aider la communauté internationale (en particulier les Nations unies) à soutenir plus efficacement les efforts de consolidation de la paix dans le monde entier. Elle se situe donc à la croisée de la consolidation de la paix menée par les acteurs locaux et des approches de travail du système international.

Pour promouvoir la proactivité pour la paix, Interpeace exerce son action dans plusieurs domaines d'intervention stratégiques.

L'organisation noue notamment des partenariats bilatéraux avec des agences majeures du secteur de

l'humanitaire et du développement, en cherchant en particulier à renforcer leur engagement et leurs capacités à mettre en œuvre la proactivité pour la paix. Elle facilite également le partage d'expérience et l'apprentissage commun entre ces agences. Par ailleurs, Interpeace élabore des voies pour permettre à différents domaines d'intervention techniques de contribuer à la pérennisation de la paix et renforce la base de données probantes en vue de favoriser ces interdépendances. Pour compléter ces actions, l'organisation mène un travail de sensibilisation auprès des acteurs politiques et des bailleurs de fonds pour soutenir leur rôle dans la promotion de la proactivité pour la paix. Enfin, Interpeace participe à des programmes conjoints aux côtés d'acteurs clés de l'humanitaire et du développement afin de donner l'exemple et de montrer l'effet amplificateur que peuvent produire, sur le terrain, les programmes qui intègrent le concept de proactivité pour la paix.

Ce projet a pu voir le jour grâce à la générosité de nos contributeurs :

Canada



Interpeace mène ses efforts de consolidation de la paix dans le monde entier grâce aux partenariats stratégiques noués avec les gouvernements des Pays-Bas, de la Suède et de la Suisse.



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands



REGERINGSKANSLIET

Ministry for Foreign Affairs
Sweden



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation



Interpeace

ORGANISATION INTERNATIONALE
POUR LA CONSOLIDATION DE LA PAIX

Siège d'Interpeace

Maison de la Paix
2E Chemin Eugène-Rigot
1202 Geneva
Switzerland
T +41 (0) 22 404 5900



En partenariat avec les Nations unies

www.interpeace.org @InterpeaceTweet @interpeace