

Changer l'équilibre des pouvoirs et les pratiques pour soutenir la consolidation de la paix à l'échelle locale

Alex Shoebridge

Pour construire une paix durable, il faut mieux comprendre les dynamiques des conflits localisés et il faut que les acteurs externes soient disposés à céder le contrôle aux acteurs locaux.

À travers le monde, la majorité des réfugiés sont chassés de chez eux par un conflit, et ils finissent souvent par constater que les dynamiques et les tensions sous-jacentes de ce conflit sont transposées dans leur nouvel environnement. Plus de la moitié de l'ensemble des réfugiés sont originaires de trois pays (Syrie, Afghanistan et Soudan du Sud) tandis que la plupart des réfugiés du monde entier sont accueillis par 15 pays, toujours les mêmes, qui sont généralement frontaliers avec les pays dont les réfugiés proviennent. En plus de cette proximité géographique, ces pays partagent souvent des liens ethniques ou religieux avec leurs voisins, de même que des liens plus larges d'ordre politique, économique et social. Dans de nombreux cas, les intérêts privés ou politiques du pays d'accueil entrent également en jeu dans le conflit du pays voisin.

Ces dynamiques se reflètent souvent dans les relations entre les communautés de réfugiés et d'accueil au niveau local et régional, et peuvent à leur tour être utilisées

pour renforcer certains discours politiques. L'interaction entre ces dynamiques, exacerbées par les tensions exercées tant sur les réfugiés que sur la communauté d'accueil dans les situations de déplacement prolongées, peut accroître le risque de tensions au sein même de la communauté des réfugiés et entre celle-ci et les populations d'accueil.

Dans ce contexte, l'assistance humanitaire et au développement peut jouer un rôle significatif, soit pour s'attaquer aux « causes profondes » de ces tensions, soit pour les exacerber. Les efforts de consolidation de la paix menés par les réfugiés sud-soudanais en Ouganda offrent l'occasion d'étudier les défis qui se posent et les bonnes pratiques, et d'explorer comment les résultats en matière de construction de la paix et de prévention des conflits peuvent être intégrés à l'ensemble des programmes humanitaires et de développement, mais aussi comment le soutien apporté par les acteurs externes peut favoriser durablement les efforts déployés au niveau local. Un grand



ICR/Khaled Kabbara

Dans le nord de l'Ouganda, un réfugié sud-soudanais porte un T-shirt sur lequel on peut lire : Paix, Vérité, Équité.

nombre des idées abordées ici peuvent être adaptées à d'autres situations de déplacement.

Dépasser la rhétorique

Les concepts de « ne pas nuire » et de sensibilité aux conflits sont souvent réduits à des effets rhétoriques. On retrouve souvent ces concepts dans les propositions de projets, les documents de programme et les cadres logiques, mais ils sont rarement traduits en termes politiques concrets et rarement menés jusqu'à leur conclusion logique en réalisant les ajustements programmatiques et opérationnels requis. Étant donnée la nature même de l'assistance au développement/humanitaire, qui privilégie le transfert de ressources, l'influence et l'accès à certains groupes plutôt qu'à d'autres, aucune intervention sensible aux conflits n'est parfaite. Toutefois, il est possible d'aller beaucoup plus loin que la pratique standard actuelle pour résoudre ces dilemmes. C'est surtout dans le cadre des interventions humanitaires que l'attention prêtée à ces concepts est insuffisante, notamment en raison de la profonde difficulté à équilibrer la complexité des situations de conflit et l'impératif de fournir une assistance aussi rapidement que possible.

En raison de cet élan pour répondre aux besoins humanitaires, la nécessité de comprendre les dynamiques du conflit concerné et leur impact sur les populations d'accueil et de réfugiés est souvent sous-estimée ou

négligée. En Ouganda, cela s'est traduit par une approche désordonnée et contre-productive pour tenter de résoudre les tensions parmi la communauté de réfugiés sud-soudanais. Au départ, les décisions concernant l'emplacement des camps de réfugiés ignoraient totalement les divisions ethniques au cœur de la guerre civile. Mais lorsque des violences ont éclaté dans certains de ces camps, les réfugiés se sont alors retrouvés divisés géographiquement en fonction des lignes communautaires. Cette situation n'a fait que renforcer et perpétuer les tensions communautaires au fil du temps. Alors qu'il est essentiel de reconnaître les différences

entre les communautés et d'agir pour prévenir ou atténuer les éventuelles violences, il est tout aussi important de comprendre le potentiel de l'assistance humanitaire à servir de pont entre les communautés et à favoriser la cohésion sociale. Ces objectifs doivent être intégrés à la conception des programmes, plutôt que d'être simplement envisagés ou étudiés après coup.

Au Sud Soudan, l'initiative Better Aid in Conflict a élaboré un cadre d'orientation utile appelé le Spectre de l'ambition (« Spectrum of Ambition »). Ce cadre démarre par l'injonction minimaliste de « ne pas nuire », comme l'exigent les Principes pour l'engagement international dans les États fragiles du Comité d'assistance au développement de l'OCDE. Il aborde ensuite l'objectif de contribuer à la paix et à la stabilité en s'inscrivant dans les cadres et les engagements opérationnels et politiques existants (mais sans modification de l'objectif premier d'un programme). Enfin, il se termine par l'aspiration, telle qu'énoncée dans l'ODD no 16, de s'attaquer volontairement et directement aux moteurs du conflit (lorsque tous les programmes ont comme objectif premier la réduction des conflits).

Plusieurs études ont démontré comment l'assistance humanitaire apportée aux réfugiés sud-soudanais établis dans le nord de l'Ouganda a renforcé les dynamiques du conflit entre différents éléments de la société ougandaise, exacerbant par là-même les perceptions relatives à l'inégalité et à la division

octobre 2019

www.fmreview.org/fr/retour

entre centre et périphérie². Ces tensions se répercutent ensuite sur la manière dont une partie de la communauté d'accueil se sert de la présence des réfugiés pour obtenir de l'aide et un traitement préférentiel de la part de l'administration centrale. Ces manœuvres accroissent le sentiment de marginalisation et d'incertitude qui règne parmi les réfugiés ce qui, à son tour, renforce les dynamiques de conflit au sein de leur propre communauté.

Étant donnée la nature du conflit au Sud Soudan, on observe également des conflits tant latents que manifestes entre les réfugiés, qui résultent souvent d'associations réelles ou perçues avec les parties au conflit à l'intérieur du pays. La présence de telles tensions, bien que variable dans les camps de réfugiés ougandais, a eu pour effet d'intensifier rapidement des événements ou des différends qui semblaient pourtant insignifiants, et donc d'intensifier l'agitation et/ou la violence, ce qui s'est parfois même soldé par des décès. Dans ce contexte, il est indispensable que les acteurs humanitaires et du développement comprennent en détail les dynamiques hyperlocalisées d'un camp de réfugiés, ou d'une zone d'installation, y compris comment ces dynamiques se rapportent à celles qui sous-tendent le conflit au Soudan du Sud et comment elles évoluent en fonction des circonstances du camp de réfugiés. Cela doit constituer le point de départ de toute assistance, et non pas seulement des efforts visant à favoriser la prévention des conflits et la recherche de la paix.

Malheureusement, comme dans de nombreux autres contextes, l'assistance humanitaire apportée aux réfugiés soudanais en Ouganda ignore souvent ces dynamiques. Dans les cas où les acteurs humanitaires internationaux ont tenté de résoudre les conflits au sein des communautés de réfugiés, ils ont souvent adopté une approche visant à séparer les groupes plutôt que de chercher à les rassembler pour répondre aux enjeux sous-jacents qui nourrissent les tensions ou les malentendus. Au fil du temps, cela n'a servi qu'à consolider ces fractures. D'un autre côté, les efforts pour rapprocher les enfants des différentes communautés grâce à des activités éducatives ou de subsistance partent trop souvent du principe que seules les interactions donneront des résultats en matière de consolidation de la paix. Dans certains cas, si les interventions ne sont pas bien conçues ou si le processus est conduit avec précipitation, les interactions (les contacts) peuvent en fait

exacerber les conflits. En outre, cette approche ignore la nécessité de bâtir préalablement la confiance entre les groupes ainsi que le besoin de faciliter l'approfondissement de ces interactions et de ces échanges une fois les activités du projet achevées.

Laisser les acteurs locaux prendre les rênes

Seuls les acteurs locaux de la communauté touchée par un conflit peuvent agir de manière véritablement efficace et durable pour répondre à ses causes profondes. En outre, ces efforts nécessitent une approche progressive et séquencée, en commençant par dialoguer avec les communautés pour comprendre leur propre perception du conflit et, surtout, pour identifier les capacités, les approches ou les plates-formes existantes en vue de résoudre les différends ou les conflits au sein de la communauté. Bien que les acteurs externes tels que les agences de l'ONU, les organisations non-gouvernementales internationales (ONGI) et les autres bailleurs puissent apporter un appui utile, ils peuvent également (si leur appui n'est pas adapté) entraver et saper le dynamisme et la flexibilité requis pour faire avancer les efforts de consolidation de la paix. En revanche, les acteurs de la recherche de la paix au niveau communautaire possèdent une légitimité, des points d'entrée et des réseaux que les acteurs externes ne pourront jamais égaler, même les acteurs humanitaires ou du développement qui sont présents ou qui s'impliquent depuis longtemps déjà dans une communauté particulière.

Les différentes initiatives locales de prévention des conflits et de consolidation de la paix parmi la communauté de réfugiés soudanais en Ouganda démontrent l'impact qu'il est possible d'obtenir quand les acteurs externes sont relégués « au second plan ». En voici quelques exemples : ouvrir un dialogue avec les chefs de différentes communautés pour favoriser la médiation et une résolution non-violente des conflits au sein et entre les communautés ; soutenir les jeunes et les femmes à agir en tant que médiateurs ou « gestionnaires des conflits » au sein de leur communauté ; susciter l'engagement par le biais de l'éducation, de pratiques culturelles communes ou d'activités sportives ; et établir des forums communautaires pour sensibiliser aux processus de paix.

D'un certain point de vue, l'éventail d'activités soutenues par ces initiatives pourrait sembler désordonné et sans visée stratégique, mais c'est précisément lorsque

les acteurs locaux de la recherche de la paix ont la liberté d'identifier quelles actions sont adaptées et susceptibles de favoriser le dialogue communautaire qu'ils ont le plus de chance de contribuer à des résultats positifs en matière de consolidation de la paix. Les acteurs externes peuvent jouer un rôle important mais un rôle davantage axé sur l'accompagnement, et non pas sur la direction, et ils devraient se montrer ouverts à un processus itératif qui accepte le désordre de la réalité, c'est-à-dire être disposés à apprendre aussi bien des « succès » que des « échecs ».

L'environnement politique d'un contexte particulier constitue un autre facteur qui favorise ou entrave les efforts locaux de consolidation de la paix. L'Ouganda est largement reconnu comme étant probablement le plus généreux des pays d'accueil, dans la mesure où les réfugiés bénéficient d'un vaste éventail de droits donnant accès à des moyens d'existence, à l'éducation et à la protection. Ils ont par exemple le droit d'enregistrer une organisation communautaire, ce qui est perçu comme une étape essentielle pour répondre aux appels mondiaux à favoriser les réponses dirigées par les réfugiés. Bien que cette approche soit importante pour aider les organisations de réfugiés à accéder aux financements des bailleurs de l'humanitaire et du développement, elle pose un dilemme en ce qui concerne les efforts communautaires de prévention des conflits et de consolidation de la paix. En effet, les incitations à s'enregistrer en tant qu'organisation communautaire/ONG peuvent limiter la capacité à s'engager de manière fluide et dynamique en dépassant les limites d'une organisation dépendante de financements pour des projets spécifiques.

Bien qu'il soit peu probable que la tendance à l'ONG-isation du militantisme civique ne s'infléchisse, les acteurs externes ont tout de même des moyens d'apporter leur soutien de manière plus propice à une consolidation de la paix véritablement dirigée par les acteurs locaux. L'un de ces moyens consiste à soutenir les réseaux et les mouvements de réfugiés et d'autres acteurs participant à la recherche de la paix au niveau communautaire, et à soutenir les plates-formes (plutôt que les organisations) qui relient les différents acteurs de différentes communautés. Dans le contexte des réfugiés sud-soudanais en Ouganda, la fourniture de subventions destinées à des initiatives de recherche de la paix dirigées par des réfugiés s'est avérée un moyen précieux pour consolider les efforts communautaires et répondre aux

causes profondes du conflit. Dans le site d'installation de Rhino, le soutien apporté aux initiatives locales de consolidation de la paix a contribué non seulement à mettre fin aux violences meurtrières entre les Dinka et les Nuer qui avaient éclaté en juin 2018, mais aussi à établir par la suite un dialogue et une réflexion durables au sein de la communauté. Au contraire de l'adoption de résultats et de cadres logiques prédéterminés, l'adoption d'approches ouvertes articulées en étapes générales permet de réaliser des ajustements itératifs, mais aussi de saisir des opportunités imprévues.

Il peut être difficile de « désapprendre » les pratiques institutionnelles et il est encore plus difficile de faire évoluer les perceptions de la communauté vis-à-vis de la « marque » et des méthodes de travail habituelles d'une organisation. De cette manière, tant les problèmes que les solutions risquent d'être associés à des projets particuliers, et donc isolés, fragmentaires et à court terme. Cela s'avère particulièrement problématique pour lutter contre les causes profondes des conflits, d'autant que la Banque mondiale et d'autres acteurs estiment qu'il faut au moins vingt ans pour transformer les schémas d'un conflit.³ En effet, les projets à court terme pourraient bien s'avérer contre-productifs, étant donné les attentes des communautés et le positionnement insoutenable ou la « ONG-isation » des militants pacifistes. Même si de telles pratiques doivent être évitées, il en existe d'autres qui méritent d'être encouragées. Il faut notamment encourager l'apport d'un appui durable et prévisible, mais sans être pour autant prédéterminé, y compris par le financement commun d'acteurs et de mouvements qui dépassent les frontières organisationnelles, qui favorisent les décisions et les actions communautaires et qui renforcent les capacités et les pratiques qui peuvent être pérennisées au fil du temps. Il s'agit là d'un défi à long terme qui implique un engagement durable, itératif et de longue durée pour donner le premier rôle aux efforts déployés à l'échelle locale.

Alex Shoebridge ash@oxfamibis.dk

Conseiller en consolidation de la paix, Oxfam IBIS (Danemark) <https://oxfamibis.dk>

1. p5.bit.ly/CSRF-toolkit-2017

2. Voir, par exemple, Union européenne (2018) *Contested Refuge: The Political Economy and Conflict Dynamics in Uganda's Bidibidi Refugee Settlements*, [p5 bit.ly/EU-ContestedRefuge-2018](https://p5.bit.ly/EU-ContestedRefuge-2018)

3. Voir Banque mondiale/Nations Unies (2018) *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict* www.pathwaysforpeace.org