

Le dispositif de consolidation de la paix des Nations Unies en pratique :

Points de vue d'acteurs de la paix locaux dans la
Corne de l'Afrique et la région des Grands Lacs



Contribution à l'examen du dispositif de
consolidation de la paix des Nations Unies de 2020

Juin 2020

Table des matières

Résumé	2
Introduction.....	4
Structure du rapport	5
Limites du rapport.....	6
Première partie : « On l’entend, mais on ne la voit pas » : points de vue et expériences des acteurs de la consolidation de la paix avec l’ONU et le dispositif de consolidation de la paix	7
À la rencontre des acteurs de la consolidation de la paix	7
Identifier les participants	7
Diversité des participants	7
Origine des participants : les contextes de consolidation de la paix.....	8
Motivations des participants	9
Thèmes émergents des consultations	10
Qu’est-ce que l’ONU ? Identités contradictoires et complémentaires	10
Le rôle de l’ONU : une organisation spécialisée aux multiples mandats.....	11
Inadéquation, manque de pertinence, insensibilité : les risques d’une intervention descendante	17
Une organisation lente, monolithique et passive : la taille et la bureaucratie, deux obstacles majeurs ...	19
Le financement, un outil du partenariat.....	19
Deuxième partie – Recommandations : comment l’ONU peut-elle soutenir les initiatives locales de consolidation de la paix ?	20
Axe de recommandation n° 1 : Travailler conjointement pour mieux analyser le contexte et identifier les opportunités pour la paix	21
Axe de recommandation n° 2 : Développer des stratégies pluriannuelles de consolidation de la paix pour une action à plusieurs niveaux et à long terme.....	25
Axe de recommandation n° 3 : Renforcer l’accessibilité et la transparence du financement de la consolidation de la paix	26
Axe de recommandation n° 4 : Renforcer l’engagement et le partenariat.....	29
Recommandations aux autres acteurs	34
Conclusion	36
Annexe 1 : revue du processus de participation de LPI à l’examen du dispositif de consolidation de la paix de l’ONU de 2020	38

Photo de couverture : Dalwalba waxaa dhisa dadkiisa (« Chaque nation est bâtie par son peuple »). Graffiti en Somalie. Photo de Deqa Abshir.

Résumé

Ce rapport constitue la contribution écrite de Life & Peace Institute (LPI) et de ses partenaires au processus d'examen du dispositif de consolidation de la paix de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Élaboré à l'issue d'une série de consultations, ce rapport rassemble un large éventail de perspectives recueillies auprès de professionnels de la consolidation de la paix dans la Corne de l'Afrique et la région des Grands Lacs.¹ Dans ce cadre, une attention particulière a été portée aux individus dont les voix sont peu entendues au sein des discussions de politique à l'échelle mondiale.

LPI travaille depuis 35 ans dans la Corne de l'Afrique et la région des Grands Lacs afin de promouvoir des approches pacifiques et non violentes pour la transformation de conflits. Fort de cette expérience, LPI a cherché à identifier les stratégies de maintien de la paix dans ces régions et à mettre en lumière le travail mis en place par l'ONU pour appuyer les initiatives locales de consolidation de la paix – notamment les bonnes pratiques en matière de coordination pour la paix et les obstacles auxquels se heurtent les acteurs locaux de la paix qui souhaitent collaborer de manière significative avec l'ONU.

Ce rapport est organisé en deux parties. **La première** présente les perspectives des acteurs ayant participé à six consultations dans différents contextes. Cette partie fait état de leurs expériences, généralement peu visibles et peu reconnues au sein des discussions, des politiques et des actions pour la paix à l'échelle mondiale. Néanmoins, ces expériences illustrent la richesse des pratiques, des efforts, des connaissances et des expériences de consolidation de la paix, des ressources qui en grande partie inexploitées.

Deux thèmes clés émergent des consultations :

Identités contradictoires et complémentaires de l'ONU : les participants aux consultations ont souligné la grande variété des rôles que joue l'ONU dans des situations de conflit et de consolidation de la paix, allant du plus technique et spécifique au plus global et général. Le point de vue des participants détermine leur perception de l'ONU : ils s'attendent à ce que les compétences de l'organisation reflètent leurs besoins. Cette problématique illustre à la fois les défis auxquels l'ONU est confrontée pour définir son mandat et répondre aux attentes, mais aussi le potentiel et la légitimité d'intervention dont elle dispose.

Les participants ont relevé trois fonctions clés de l'ONU : la consolidation de la paix, la médiation et le maintien de la paix. Peu d'entre eux connaissaient le rôle de l'ONU dans la consolidation de la paix, notamment les aspects relationnels ou sociaux des efforts de paix menés au niveau local. Il en va de même pour le dispositif de consolidation de la paix de l'ONU à plus grande échelle. Les actions réalisées dans le cadre des processus de paix semblaient en revanche plus familières, notamment grâce à l'engagement Track 1 sur les processus formels et le maintien de la paix.² Aux yeux des participants, la neutralité de l'ONU lui confère la capacité unique de faire le lien entre les parties d'un conflit. L'ONU, connue pour ses missions de maintien de la paix, apparaît alors comme une force militaire extérieure et un repère en matière de sécurité. Les participants ont souligné les limites des mandats des missions et ont questionné leur capacité à réellement protéger la population civile. Les fonctions humanitaires ou de développement influencent également la façon dont l'ONU est perçue en tant que bâtisseur de la paix, ainsi que les opportunités de promotion de la paix qui peuvent être créées (ou sacrifiées) dans d'autres domaines. Il est donc indispensable de coordonner ces différentes fonctions et d'adopter une approche globale.

¹ Ce rapport a d'abord été publié en anglais en juin 2020, suivi d'une version arabe en novembre 2020. La version française a été publiée en août 2021. Les différentes versions se trouvent ici : <https://life-peace.org/resources>.

² Dans le domaine de la diplomatie, les initiatives impliquant des représentants du gouvernement et d'autres décideurs de haut niveau sont appelées Track 1.

Partenariat : les participants ont rarement fait l'expérience de partenariats - directs ou indirects par le biais d'un intermédiaire international tel qu'une organisation non gouvernementale (ONG) - avec l'ONU. Un participant du Soudan a souligné : « *On ne sait pas très bien comment faire [pour établir un partenariat avec l'ONU]* » et a déploré le peu d'information accessible sur la question. La majorité des participants considère l'ONU comme une organisation inaccessible, opérant en vase clos sans véritable interaction avec les populations. De même, les interventions de l'ONU sont souvent perçues comme étant déconnectées des dynamiques de conflit locales ou basées sur des informations obsolètes, et, de fait, incapables de répondre aux besoins des populations ou trop tardives pour apporter des solutions efficaces.

À partir des observations et réflexions des participants, la **deuxième partie** du rapport présente quatre recommandations destinées au dispositif de consolidation de la paix de l'ONU qui, si elles sont mises en œuvre, favoriseront l'existence d'un espace plus inclusif pour que décideurs et acteurs de la paix puissent travailler à la poursuite d'objectifs communs en vue d'une paix durable.

1. *Travailler conjointement pour mieux analyser le contexte et identifier les opportunités pour la paix* : une analyse conjointe du contexte et des conflits, qui repose sur les connaissances et la sagesse collective de l'ensemble des acteurs de la paix, est essentielle à la promotion et au maintien de la paix. **L'analyse du contexte et des dynamiques de conflits, réalisés conjointement avec la société civile, permettra à l'ONU de disposer d'informations plus pertinentes et plus précises, qui orienteront ensuite plus efficacement le développement de stratégies, les procédures de financement et leur mise en œuvre.**
2. *Développer des stratégies pluriannuelles de consolidation de la paix pour une action à plusieurs niveaux et à long terme* : au travers d'un partenariat solide et durable avec la société civile, le mécanisme de consolidation de la paix de l'ONU et le secteur de consolidation de paix dans son ensemble doivent établir des liens plus fonctionnels entre les individus, les organisations de la société civile, les gouvernements et les initiatives internationales. **La création de cadres inclusifs et exhaustifs, convenus d'un commun accord et reposant sur des analyses conjointes du contexte, permet de guider les efforts nationaux et de créer un espace favorable au développement de relations intersectorielles et à plusieurs niveaux.**
3. *Renforcer l'accessibilité et la transparence du financement de la consolidation de la paix* : **il convient d'adapter les mécanismes de financement afin que la société civile s'implique activement dans l'analyse, la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des initiatives.** Le renforcement des liens entre l'ONU et la société civile passe par des mesures novatrices du dispositif de consolidation de la paix de l'ONU comme la mise à disposition de fonds à la société civile ou la création d'un fonds de petites subventions plus accessible.
4. *Renforcer l'engagement et le partenariat* : le partenariat avec la société civile revêt une importance capitale. Il s'agit de l'un des points à améliorer afin de créer un véritable engagement à plusieurs niveaux capable d'apporter des solutions aux dynamiques de conflits. **Il convient d'abandonner les pratiques actuelles qui consistent à recueillir des informations et à reléguer la société civile au rang de simple exécutante, afin d'établir des partenariats équilibrés entre l'ONU et les acteurs de la société civile en matière de consolidation de la paix.** L'accent sera à la fois mis sur la qualité de l'engagement, sur les résultats des interventions et sur l'inclusion de divers acteurs de la société civile à toutes les étapes du processus.

Bon nombre des recommandations présentées dans ce rapport ont déjà été exprimées par la société civile dans le passé. **Il est donc temps de les mettre en œuvre.** Pour ce faire, LPI poursuivra son engagement avec un large éventail de parties prenantes - la société civile, les acteurs nationaux, les organisations régionales et sous-régionales, l'Union africaine et l'ONU - afin d'explorer la mise en œuvre des recommandations émanant du processus d'examen du dispositif de consolidation de la paix de l'ONU organisé en 2020. Plus précisément,

lorsque l'examen sera terminé, LPI a l'intention de travailler avec ses partenaires pour mettre en oeuvre certaines des recommandations du rapport afin que le processus d'examen n'ait pas seulement abouti à un rapport et à une résolution, mais entraîne des changements significatifs pour les populations touchées par les conflits.

Introduction

Ce rapport est le fruit d'une série de consultations organisées par Life & Peace Institute (LPI) sur invitation du Bureau d'appui à la consolidation de la paix (PBSO) des Nations Unies dans le cadre de l'examen de 2020 du dispositif de consolidation de la paix de l'ONU (voir l'encadré n° 1 ci-dessous)³. Deux consultations ont eu lieu en personne à Mogadiscio (Somalie) et à Bukavu (République Démocratique du Congo), quatre appels téléphoniques ou visioconférences ont réuni des acteurs de la consolidation de la paix d'Éthiopie et des zones frontalières entre l'Éthiopie, l'Ouganda, le Kenya et le Soudan, et une consultation virtuelle a rassemblé des représentants d'organisations régionales et internationales. En raison de la pandémie de COVID-19, certaines consultations initialement prévues en présentiel ont dû être adaptées au format virtuel⁴.

Parmi les acteurs de la consolidation de la paix consultés pour ce rapport figurent diverses parties prenantes des régions de la Corne de l'Afrique et des Grands Lacs, notamment des acteurs agissants au sein de leurs communautés et dont la voix est rarement entendue dans les débats sur les politiques mondiales. Bon nombre des acteurs locaux engagés dans ces consultations s'accordent à dire que la consolidation de la paix a lieu, avec ou sans l'intervention de l'ONU. Ainsi, ce rapport présente les points de vue que les participants ont partagés sur la consolidation et la pérennisation de la paix, sur leur travail dans les différents contextes explorés ainsi que sur l'impact des institutions internationales, comme l'ONU, sur leur travail. Ce rapport reflète la manière dont l'ONU est perçue par les acteurs de la société civile et révèle les meilleures pratiques, les défis et les obstacles propres à la collaboration avec l'ONU. Enfin, à partir des perspectives rapportées, ce rapport se clôt sur une série de recommandations quant à la façon dont l'ONU pourrait, dans ce cadre, soutenir au mieux la consolidation et la pérennisation de la paix au sein des communautés, à l'échelle nationale comme mondiale.

³ Ce rapport est un rapport indépendant rédigé par LPI et ne reflète pas l'opinion du Bureau d'appui à la consolidation de la paix (PBSO).

⁴ Voir l'annexe 1 pour plus de détails.

Encadré n° 1 : examen du dispositif de consolidation de la paix de 2020 par l'ONU

En 2020, l'Organisation des Nations Unies (ONU) a entrepris le troisième examen complet de son dispositif de consolidation de la paix. Ce dernier est actuellement composé de trois éléments : le Bureau d'appui à la consolidation de la paix (PBSO), la Commission de consolidation de la paix (CCP) et le Fonds pour la consolidation de la paix. Cet examen appelle à une consultation plus large allant au-delà des trois mécanismes traditionnels du dispositif de consolidation de la paix de l'ONU et portant, plus généralement, sur la manière dont l'ONU, ses partenaires et les parties prenantes travaillent à la consolidation de la paix dans le monde entier et œuvrent à la réalisation de la nouvelle approche de consolidation de la paix de l'ONU – à savoir la pérennisation de la paix.

Telle que définie par les résolutions 70/262 de l'Assemblée générale et 2282 (2016) du Conseil de sécurité, la pérennisation de la paix « constitue une tâche et une responsabilité partagées que doivent assumer le gouvernement et toutes les autres parties prenantes » sur la base de « priorités, stratégies et activités pour la pérennisation de la paix », identifiées au niveau national et centrées sur l'inclusivité, et où la société civile peut « jouer un rôle majeur pour faciliter les efforts de pérennisation de la paix. » Cette idée va de pair avec une prise de conscience quant au rôle limité que les acteurs externes au conflit, y compris l'ONU, peuvent jouer au niveau des communautés et quant à l'expertise que possèdent les acteurs locaux, qui évoluent au plus près des communautés.

Structure du rapport

Ce rapport est organisé en deux parties :

La première partie, organisée autour de thèmes, revendications et problèmes communs, expose les points de vue des acteurs de la consolidation de la paix qui ont pris part aux consultations organisées par LPI et offre un aperçu des différents contextes de consolidation de la paix. Elle explore ensuite trois thèmes émanant des six consultations :

- Comment l'ONU est-elle généralement perçue par les acteurs de la consolidation de la paix dans leur propre contexte ?
- Aux yeux des acteurs de la consolidation de la paix, quels rôles et fonctions occupe - ou n'occupe pas - l'ONU ?
- Quelle est la forme actuelle du partenariat avec l'ONU ?

Cette partie se conclura par une série d'exemples, présentés par les participants, de pratiques de consolidation de la paix souvent peu visibles et peu reconnues dans les stratégies de consolidation de la paix à l'échelle mondiale. Ces exemples témoigneront de la richesse des pratiques, efforts, connaissances et expériences qui demeurent dans une large mesure inexploitées pour l'établissement d'une paix durable.

La deuxième partie vise à réfléchir aux questionnements de la partie précédente grâce à une analyse de l'ambition du dispositif des Nations Unies et à une recherche des options pour favoriser la création d'espaces inclusifs pour les décideurs et les différents acteurs qui œuvrent à la pérennisation de la paix.

Limites du rapport

Malgré les efforts d'adaptation, nous avons conscience des limites du processus de consultation entrepris à distance et de leurs conséquences sur le contenu du présent rapport final. En premier lieu, du fait de l'absence d'une rencontre inclusive et multilatérale entre les acteurs de la consolidation de la paix, les représentants des gouvernements nationaux et des organisations régionales ainsi que les premiers concernés par les fonctionnements internes du dispositif de consolidation de la paix, le fossé entre les différents niveaux persiste. Par le présent rapport, LPI cherche ainsi à créer une passerelle entre ces acteurs. En outre, ce rapport se concentre essentiellement sur la synthèse des contributions des participants, acteurs locaux de la consolidation de la paix. Il en ressort que ces acteurs ont été moins consultés que d'autres. Ce choix est également pragmatique : compte tenu du temps imparti pour adapter notre fonctionnement à la pandémie de COVID-19, il n'était pas envisageable d'organiser un entretien virtuel avec les responsables gouvernementaux au niveau national. Toutefois, en fonction de l'évolution de la crise sanitaire, nous espérons voir notre engagement dans ce processus se développer à l'avenir.

La deuxième limite de ce rapport concerne les différences engendrées par les différents formats utilisés lors des consultations des participants – rencontres en personne, consultations en ligne ou conversations téléphoniques. En raison des risques entraînés par les voyages ou d'un manque d'accès aux logiciels de visioconférence, plusieurs participants n'ont pas pu prendre part aux consultations. Bien qu'il n'ait jamais été question d'inclure la totalité de la société civile dans le présent rapport, nous avons conscience que ce dernier présente uniquement les points de vue de ceux qui ont pu participer aux consultations et ne donne donc peut-être pas autant de visibilité que nous l'aurions souhaité aux perspectives souvent ignorées.

Troisièmement, à propos de la sensibilité au genre et des approches transformatives en matière de genre, les auteurs reconnaissent que les questions de genre - en tant qu'outil d'analyse, mais aussi en tant que contenu même des consultations – occupent une place très restreinte dans le présent rapport. Néanmoins, des conversations sur le genre ont eu lieu au cours des consultations, notamment concernant les difficultés propres aux femmes dans les zones de conflits, l'importance de la promotion du rôle des femmes dans la médiation ou encore la nécessité de pallier les défis rencontrés par les femmes commerçantes transfrontalières. De plus, des demandes de soutien de l'ONU afin de faire face à ces différents défis ont été exprimées.

Les points relatifs au genre évoqués lors des consultations portaient sur la vulnérabilité des femmes et les menaces auxquelles elles sont confrontées, les droits et l'autonomisation économique des femmes étant perçus comme les principales pistes d'amélioration. La perspective centrée sur le genre ne va pas au-delà de la sensibilité au genre. De surcroît, le sujet des hommes et, plus généralement, de la masculinité n'a été abordé que de manière superficielle.

Les questions posées pour guider les échanges avec les participants sont principalement centrées sur leurs expériences avec l'ONU – sur ses nombreux rôles, et sur ses actions dans le contexte des partenariats. Davantage d'importance aurait pu être accordée aux dynamiques de genre, notamment à travers l'inclusion délibérée des questions de genre au sein des consultations. Pour autant, ce rapport reflète aussi fidèlement que possible les perspectives et demandes formulées par les participants. Une grande attention a ainsi été portée à la correspondance entre les propos exprimés lors des consultations et leur retranscription dans le présent rapport. Ceci explique en partie la place restreinte accordée aux questions de genre. Toutefois, étant donné que LPI a l'intention de maintenir le dialogue avec les participants aux consultations, cet angle pourrait être inclus de manière plus substantielle à l'avenir.

Première partie : « On l’entend, mais on ne la voit pas » : points de vue et expériences des acteurs de la consolidation de la paix avec l’ONU et le dispositif de consolidation de la paix

Cette première partie présente les points de vue des acteurs de la consolidation de la paix ayant participé aux consultations et est donc organisée en fonction de leurs expériences et préoccupations. L’analyse des contributions a permis d’identifier plusieurs thèmes communs aux six contextes. Il s’agit surtout de présenter les perspectives et situations concrètes mentionnées par les participants en reprenant en partie leurs propres mots dans un souci de fidélité. Cette partie ne constitue donc pas un compte rendu exhaustif, mais plutôt un récapitulatif des expériences, connaissances et souvenirs des participants.

À la rencontre des acteurs de la consolidation de la paix

Identifier les participants

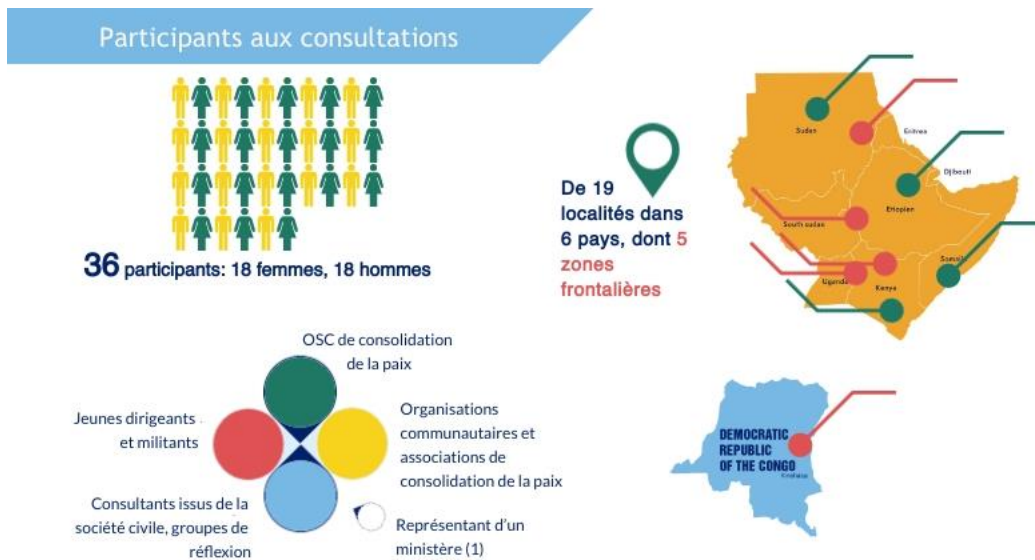
Le groupe de travail de LPI a tout d’abord identifié et sélectionné les futurs participants parmi des acteurs de la consolidation de la paix œuvrant dans les régions de la Corne de l’Afrique et des Grands Lacs sur la base de critères spécifiques (voir l’encadré n° 2). Ces critères ont été examinés avec les équipes des programmes pays de LPI et ont permis l’élaboration d’une première liste, à partir de laquelle 25 participants ont été identifiés. L’intention initiale consistait à convier ces derniers à un dialogue multipartite à Nairobi à la fin du mois de mars 2020. Le groupe de travail a interrogé les modalités de ce processus d’identification, se demandant si le choix des participants devait revenir à LPI ou à ses partenaires principaux. En raison des contraintes de temps, et afin d’assurer la diversité des fonctions représentées par les participants dans la sphère de la consolidation de la paix à l’échelle locale, il a été décidé de se fonder sur les recommandations et l’expérience de travail de LPI avec les acteurs en question. Il faut par ailleurs souligner que beaucoup d’entre eux travaillent actuellement avec LPI à l’échelle nationale ou régionale.

Encadré n° 2 : liste des critères pour l’identification des acteurs de la consolidation de la paix issus d’une société civile nationale diversifiée

- Acteurs détenant une solide expérience pratique dans la consolidation de la paix
- Points de vue diversifiés, y compris ceux rarement mis en lumière lors des discussions à l’échelle mondiale
- Équilibre entre les analystes et les acteurs qui travaillent en contact étroit avec les communautés
- Présence de représentants de certaines plateformes communautaires de consolidation de la paix
- Acteurs vivant sur les lieux concernés et interagissant quotidiennement avec les initiatives locales de consolidation de la paix
- Diversité ethnique et diversité des genres

Diversité des participants

Comme le montre l’infographie ci-dessous, au total, 36 acteurs de la consolidation de la paix ont contribué à l’élaboration de ce rapport en partageant leur expertise et leurs points de vue. Jeunes dirigeants, militants ou membres de groupes de réflexion ou de dialogue, d’organisations locales de consolidation de la paix, d’associations de commerçants ou de pêcheurs ou de structures de consolidation de la paix, ils représentent la diversité des acteurs issus de la « société civile locale », c’est-à-dire des organisations ou des groupes de personnes engagées dans l’espace civique, aux niveaux national, sous-national ou local. Certains d’entre eux ont déjà participé à des processus de consultation semblables dans le passé.



Origine des participants : les contextes de consolidation de la paix

La pratique de la consolidation de la paix émerge dans des contextes spécifiques. Ainsi, l'ONU dispose de mandats variés et assume des rôles différents en matière de paix et de sécurité en fonction du pays ou de la région et de la situation. Certains pays sont éligibles au financement apporté par le Fonds pour la consolidation de la paix de l'ONU (Somalie, République démocratique du Congo (RDC), Soudan, Éthiopie). Tandis qu'aucun pays ne figure à l'ordre du jour de la Commission de consolidation de la paix (CCP)⁵, des opérations de maintien de la paix sont actuellement déployées dans deux d'entre eux. Si les divers mandats de l'ONU limitent sa capacité à s'engager dans certains contextes, ils influencent également la manière dont l'organisation est perçue, en particulier lorsqu'un décalage apparaît entre les attentes des différents acteurs et son rôle tel que défini par ses mandats. Les contextes spécifiques ciblés par la consultation sont touchés par de multiples conflits. Ainsi, les lieux et moments d'apparition de la violence et les espaces et défis propres aux acteurs de la paix sont à considérer de manière contextualisée.

⁵ Traditionnellement, pour qu'un pays figure à l'ordre du jour de la Commission de consolidation de la paix (CCP), une formation consacrée au pays (CSC, *Country Specific Configuration*) doit être créée pour ce pays. Considérée comme une plateforme unique, cette dernière représente également le principal outil dont dispose la Commission de consolidation de la paix pour s'adresser à un pays et son interface principale pour communiquer avec le gouvernement concerné. Chaque CSC est dirigée par un État membre qui est prêt à en assumer la direction. Le président est chargé d'organiser des réunions informelles et de nombreuses visites dans le pays concerné.

Conformément aux résolutions 60/180 de l'Assemblée générale et 1645 du Conseil de sécurité adoptées le 20 décembre 2005, un pays peut être ajouté à l'ordre du jour de la CCP à la demande du Conseil de sécurité ou du Secrétaire général ou, « dès lors que celui-ci se trouve dans une situation exceptionnelle, sur le point de sombrer ou de sombrer de nouveau dans un conflit », sur demande de l'Assemblée générale, du Conseil économique et social des Nations Unies (CESNU), ou du pays concerné lui-même.

Plus récemment, la CCP a toutefois adapté ses méthodes de travail pour faciliter l'organisation ponctuelle de réunions sur les pays avec leur consentement. Pourtant, la majorité des réunions sont toujours centrées sur les CSC du Burundi, de la République centrafricaine, de la Guinée-Bissau et du Libéria.

Les participants ont identifié de nombreux conflits et défis auxquels les acteurs de la paix font face au quotidien :

- Échec ou absence des processus de paix formels (exemples : Processus national de désarmement, démobilisation et réintégration de la République Démocratique du Congo et Accord de paix pour le Soudan oriental) ;
- Contestation de l'autorité de l'État et présence de groupes armés (particulièrement soulignées lors des consultations en Somalie et en RDC) ;
- Conflits ethnoreligieux déclenchés pour des raisons politiques ou commerciales ;
- Conflits liés aux frontières territoriales, aux déplacements transfrontaliers, aux différends commerciaux et aux politiques et pratiques désorganisées en matière d'interactions et de commerce transfrontalier ;
- Sécurité des pêcheurs menacée par la piraterie ;
- Conflits fonciers, notamment liés à l'utilisation des terres pour le pastoralisme.

« Le travail de la paix est exécuté chez nous en faisant nos activités de routine. Je travaille surtout avec les femmes. Je les montre qu'en tant que pilier de la famille et de la nation elles doivent commencer la cohabitation pacifique dans leurs familles respectives. Pendant les activités de sensibilisation de masse et de petits groupes je fais toujours passer le message de la paix qui n'est pas seulement l'affaire des agents de sécurité mais l'affaire de tous et chacun doit y mettre sa part pour arriver à la paix durable. »

Participant à la consultation en RDC décrivant son quotidien d'acteur de la consolidation de la paix.

Motivations des participants

Au cours des consultations, nous avons interrogé les participants sur la raison pour laquelle ils avaient accepté de prendre part au processus d'examen et sur leurs attentes.

Visibilité et utilisation des résultats : L'ensemble des participants ont affirmé tenir avant tout à ce que les conclusions des consultations soient rendues visibles et prises en compte dans le processus d'examen du dispositif de consolidation de la paix de l'ONU. Certains participants ont indiqué avoir pris part à des consultations similaires dans le passé, sans que celles-ci n'aboutissent à des conséquences concrètes. Ainsi, les consultations ont été précédées d'un mélange d'espoir et de scepticisme. Ces considérations ont également été intégrées au rapport.

Encadré n° 3 : « Qu'est-ce que la Participation + ? »

La Participation + correspond à l'ambition de valoriser l'implication d'acteurs au-delà de leur participation individuelle à un événement ou à un atelier.

Il s'agit d'encourager un engagement complémentaire avant et/ou après leur participation et surtout d'obtenir des résultats qui aient du sens pour les participants aux niveaux individuel, organisationnel et communautaire.

Influence sur les mesures mises en œuvre : Les participants ont souligné avoir pris part à ces consultations parce qu'elles offrent l'opportunité d'influencer les décisions liées à la consolidation de la paix au plus haut niveau, et parce qu'ils tiennent à ce que les véritables besoins et priorités des communautés soient pris en compte dans ces décisions.

« Désormais, la base est prise en compte avant que les décisions ne soient formulées par les grands décideurs. » (Consultation en RDC)

« C'est une occasion pour nous de nous faire entendre et, espérons-le, d'influencer les décisions au niveau de l'ONU. » (Consultation dans les zones frontalières)

Représentation des communautés : Plusieurs participants ont indiqué qu’au-delà de faire entendre leur propre voix, les consultations constituent une opportunité de représenter les personnes avec lesquelles ils travaillent au quotidien.

« Je ressens le besoin de représenter les femmes qui participent au commerce transfrontalier afin de partager leurs expériences et défis dans ce processus, espérant ainsi que leurs voix seront entendues et contribueront à définir l’agenda politique international. » (Consultation dans les zones frontalières)

Rencontre avec d’autres acteurs de la consolidation de la paix : La possibilité de rencontrer d’autres acteurs de la paix, d’apprendre de leur expérience et d’élargir son réseau représentent d’autres motivations soulignées par les participants.

Promotion d’un processus de consultations continu : Les participants ont exprimé le souhait que ces consultations s’inscrivent dans une temporalité longue grâce à la formation de structures de coordination, qui pourraient notamment inclure des acteurs internationaux. Les efforts de paix locaux et internationaux manquent souvent de coordination et ne peuvent donc s’enrichir ni se soutenir mutuellement.

Thèmes émergents des consultations

Qu’est-ce que l’ONU ? Identités contradictoires et complémentaires

Le manque d’une identité singulière et unique de l’ONU a été évoqué dans toutes les consultations. En effet, les définitions et perceptions de l’organisation sont multiples. L’ONU entreprend de nombreuses actions, ce qui conduit souvent les acteurs de paix locaux à la percevoir comme une organisation multidimensionnelle souffrant d’un manque de cohérence interne. Les participants venant de zones de conflit projettent leurs besoins et leurs priorités sur l’identité et les fonctions de l’ONU. Ainsi, au quotidien, la société civile locale se fait une idée de l’ONU à partir d’un engagement très spécifique qui n’en illustre qu’une partie.

Par conséquent, en fonction du point de vue, l’ONU peut être un acteur spécialisé dans la politique, l’humanitaire, le domaine militaire ou le développement. Les définitions données par les acteurs de paix locaux prennent aussi en compte les différentes fonctions de l’organisation, notamment dans le renforcement des institutions, la médiation ou la gouvernance. Les agences des Nations Unies ont également été régulièrement évoquées, en particulier le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), ONU Femmes, le Programme alimentaire mondial (PAM), le Haut-Commissariat des Nations-Unies pour les Réfugiés (HCNUR) et l’Organisation internationale pour les migrations (OIM). Les participants n’ont mentionné ces agences que par leur acronyme, sans apporter d’informations supplémentaires sur leurs fonctions spécifiques. En outre, d’après les personnes consultées, l’ONU est représentée par des individus (les Représentants spéciaux et les rapporteurs, entre autres) et ses États membres tout en se définissant par son caractère multilatéral. Aux yeux des participants, il existe à la fois une ONU nationale et une ONU internationale.

Diverses réponses, influencées par les expériences et contacts de chacun avec l’organisation, ont été données par les participants lorsqu’il leur a été demandé de définir l’ONU et ses actions. Les participants d’une consultation composée d’acteurs de la société civile dans les zones frontalières de la Corne de l’Afrique ont tenu les propos suivants⁶ :

⁶ Il faut noter que la consultation en République démocratique du Congo a différé des autres par l’attention principale portée au rôle de l’ONU dans le maintien de la paix, principalement à travers la Mission de l’Organisation des Nations Unies pour la

- D'après ce que nous avons entendu à son propos, et non pas d'après une interaction directe avec l'organisation, nous avons compris que l'ONU est un organisme qui œuvre principalement à la résolution et à la prévention des conflits.
- L'ONU est une organisation mondiale qui œuvre à la protection de la jeunesse grâce à ses agences, telles que l'UNICEF (Fonds des Nations Unies pour l'enfance), et à des plateformes, comme l'Envoyé pour la jeunesse, qui permettent à la voix de la jeunesse d'être entendue et relayée par les réseaux sociaux, les enquêtes, les questionnaires et les groupes de travail.
- Nous percevons l'ONU comme davantage concernée par les opérations de maintien de la paix que par la consolidation de la paix.
- C'est une organisation internationale qui vise à améliorer les conditions de vie socio-économiques des populations.
- L'ONU est une organisation mondiale qui œuvre dans le domaine de l'aide humanitaire.

Le rôle de l'ONU : une organisation spécialisée aux multiples mandats

Les participants ont identifié de nombreux rôles occupés par l'ONU, certains très spécifiques et techniques et d'autres plus généraux. Cette variété de perceptions reflète les défis auxquels l'ONU est confrontée lors de l'élaboration des mandats : il lui faut conjuguer les attentes auxquelles elle doit répondre, le potentiel dont elle dispose et sa légitimité à s'engager dans de nombreux processus et espaces. Ce portrait dressé par les participants s'applique aussi aux actions pratiques menées par l'ONU, perçues comme complexes, vastes et souvent lentes, mais également dotées d'une capacité et d'une portée presque illimitées. En outre, malgré des différences de points de vue dans la compréhension de la définition et du rôle de l'ONU dans les zones de conflit, tous les participants s'entendent pour qualifier la présence de l'organisation comme primordiale et nécessaire dans ces zones. Certains des rôles clés joués par l'ONU sont décrits plus en détail ci-dessous.

1. Un acteur de la consolidation de la paix

De manière générale, les participants aux consultations n'ont pas défini l'ONU comme un acteur de la consolidation de la paix ; le rôle qu'elle joue dans ce domaine n'est ni vu ni bien compris, et son large dispositif pour soutenir la consolidation de la paix est très peu connu. Ainsi, ce n'est généralement pas pour sa contribution à la consolidation de la paix (compris comme un dialogue à plusieurs niveaux et un travail de réconciliation au niveau communautaire) que l'ONU est reconnue par la société civile. Lorsque des processus de paix sont mentionnés comme des exemples d'activités de l'ONU, ils sont restreints à des espaces officiels et formels pour la médiation et la résolution de conflits ou aux interventions militaires, notamment aux opérations de maintien de la paix⁷. Ainsi, pour un participant en Éthiopie, il est évident que l'ONU est avant tout « un acteur humanitaire, qui s'engage dans des opérations de maintien de la paix, plutôt qu'un acteur de la consolidation de la paix ».

Pour d'autres participants, le travail de l'ONU semble plutôt porter sur des « activités matérielles », telles que la provision d'aide humanitaire ou de services, que sur un travail centré sur les changements d'attitude et de comportement. Le fait que ce dernier représente un élément majeur de la consolidation de la paix contribue à expliquer pourquoi l'ONU est perçue comme éloignée de celle-ci. Par exemple, au cours de la consultation en Somalie, les participants ont indiqué que l'ONU n'est pas perçue comme une organisation prenant part à la mise en œuvre de la consolidation de la paix (entendue, ici, comme un travail de dialogue et de réconciliation à plusieurs niveaux), mais plutôt comme un acteur humanitaire dont les actions sont

stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO). Ce constat confirme que les définitions de l'ONU sont principalement fondées sur l'interaction directe des participants avec celle-ci.

⁷ Cependant, les consultations ont été perçues, notamment en Somalie, comme un moyen de réduire l'écart entre le travail de consolidation de la paix au niveau local et le soutien de l'ONU et comme un vecteur de compréhension du système de l'organisation.

centrées sur le développement. L'ONU a aussi été décrite comme une organisation axée sur des secteurs spécifiques et offrant une expertise technique - sur le déminage ou le désarmement, par exemple - et se concentrant sur les manifestations et mécanismes concrets du conflit plutôt que sur les dimensions relationnelles ou sociales. Au Soudan, ce sont d'ailleurs sur les programmes de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) ainsi que de déminage et de sensibilisation au danger des mines que les participants ont insisté lorsqu'ils ont décrit le rôle joué par l'ONU sur place. En RDC, les participants issus de la société civile ont souligné l'engagement de l'ONU au sein de la réforme du secteur de la sécurité et en particulier le soutien apporté aux acteurs gouvernementaux de la sécurité. Les diverses réponses et réactions des participants révèlent aussi que la multiplicité des définitions relatives à la consolidation de la paix mènent à différentes compréhensions du rôle de l'ONU en tant qu'acteur de la paix. Ceci met en évidence la façon dont les définitions concurrentes de ce qui constitue la "consolidation de la paix" créent aussi des compréhensions différentes de l'ONU en tant que bâtisseur de la paix. Les participants ont également soulevé des questions sur la volonté de l'ONU de s'engager auprès des communautés dans des activités de consolidation de la paix et ont partagé le sentiment que son mandat n'a pas été conçu dans ce but.

« Malgré des heurts très violents entre les communautés d'accueil et de réfugiés, il n'y a pas un seul jour où l'ONU a réagi pour instaurer une coexistence pacifique dans la région. Elle considère que la consolidation de la paix au niveau communautaire n'est pas de son ressort. »

Consultation en Éthiopie

Ainsi le rôle de l'ONU en matière de consolidation de la paix fait partie des moins discutés par les participants, contrairement aux deux fonctions mentionnées dans les prochaines parties. De surcroît, il est évident que les actions de l'ONU dans le domaine du développement ou de l'action humanitaire influencent la manière dont elle est perçue dans l'environnement de la consolidation de la paix. Bien que les rôles liés à l'humanitaire et au développement diffèrent de cette dernière, ils modifient l'image que renvoie l'ONU en tant qu'acteur de la consolidation de la paix, ainsi que les opportunités de promotion de la paix qui peuvent être créées (ou sacrifiées) dans d'autres domaines. Alors que différentes agences de l'ONU ont leurs propres mandats, l'ONU est la somme de ses parties aux yeux des communautés et des acteurs locaux, ce qui démontre la nécessité d'une interprétation commune et d'une coordination entre ses différentes fonctions.

2. Un intermédiaire et un médiateur

D'après les participants, la neutralité apparente de l'ONU lui confère une capacité unique de créer une passerelle entre diverses parties en conflit - bien que cette capacité ne soit pas toujours mise à profit. Les acteurs de paix locaux en Somalie ont souligné que l'ONU était perçue comme « *plus neutre* » que d'autres acteurs internationaux présents dans la région, ce qui facilite son engagement dans des environnements politisés. Ils ont également insisté sur le rôle de l'ONU dans la médiation des parties en conflit au sein de la guerre civile en Somalie, et plus récemment au sein du conflit avec Al-Shabab, ainsi que sur le rôle déterminant de l'organisation dans la facilitation des échanges entre le gouvernement national et les États membres fédéraux. En outre, ils estiment que l'ONU est à même de servir de médiateur entre les élites politiques dans les situations de conflits politiques tendues en Somalie. L'organisation internationale est perçue comme bien plus neutre que certains gouvernements nationaux de la Corne de l'Afrique, qui se sont associés à certaines parties prenantes du conflit⁸. Les participants à la consultation au Soudan ont partagé des points de vue similaires : « *L'ONU est un acteur neutre qui joue un rôle majeur dans la facilitation des négociations et de la transition dans le pays. Elle donne l'impression de pouvoir exercer une influence sur le gouvernement et faire avancer les choses.* »

⁸En revanche, les participants aux consultations en Somalie se sont également interrogés sur le rôle de l'ONU à long terme : « Est-ce que l'ONU représente le gouvernement ? Quel rôle joue-t-elle auprès du gouvernement en matière de coopération et de conseil ? Constitue-t-elle un gouvernement alternatif et un porte-parole pour la Somalie ? »

Cependant, cette neutralité n'est pas garantie : elle peut être facilement compromise. Les acteurs locaux de la paix ont reconnu que l'ONU évolue dans un paysage politique difficile, où elle doit composer avec les intérêts et perspectives de multiples acteurs, à la fois au sein et en dehors de l'organisation elle-même. Selon un participant de la consultation au Soudan, « *la difficulté dans ce contexte réside dans le fait que l'ONU, un acteur supposé neutre, doit défendre la position du gouvernement de transition dans le pays, ce qui peut être perçu comme un soutien manifeste au gouvernement et donc compromettre sa neutralité.* » La neutralité de l'ONU peut être exploitée par les gouvernements pour limiter l'implication de l'organisation dans un processus politique particulier, en avançant que sa volonté de s'impliquer est contraire au principe de neutralité. Dans cette optique, puisqu'elles craignent que leurs actions soient perçues comme outrepassant leur mandat, les équipes pays des Nations Unies tendent à éviter toute implication portant sur des sujets sensibles. La capacité de l'ONU à agir avec impartialité est également limitée par ses diverses composantes, qui peuvent exercer une réelle influence sur ses actions. C'est ce qu'illustrent les propos des participants en Éthiopie, selon lesquels « *[l'ONU] est une institution qui dépend de ses donateurs et donc de la mise en œuvre souhaitée par les pays donateurs. Prenez les accords de paix du Soudan [comme exemple]. L'orientation politique des pays influence le fonctionnement de l'ONU* » et « *l'ONU est conçue pour s'atteler à des défis mondiaux en tant qu'entité mondiale. [Pourtant], ses entités constitutives souhaitent qu'elle reste faible.* »

De plus, il ressort des consultations tenues à travers la région que l'ONU, en tant qu'intermédiaire et médiateur, devrait être responsable de la coordination. Au Soudan, plus particulièrement, les participants ont souligné que même si l'appropriation nationale du processus est nécessaire dans l'établissement d'une paix durable, les acteurs attendent de l'ONU qu'elle coordonne le soutien international apporté aux efforts nationaux ainsi que le travail des organisations non gouvernementales (ONG).

3. Une force militaire inactive : un soldat de la paix passif

Au cours des consultations organisées avec les acteurs de la paix des régions frontalières et de la Corne de l'Afrique, un participant a relevé que « *l'ONU est actuellement perçue comme une institution hautement militarisée* » et que « *certaines personnes ont peur des politiques de l'ONU parce qu'elles ne les comprennent pas* ». Cette perception de l'ONU comme force militaire extérieure et, plus généralement, comme acteur de la sécurité a été partagée par les participants en RDC, qui ont exposé leur point de vue sur la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO). Ils estiment que si la MONUSCO a entraîné une amélioration de l'accessibilité grâce à ses capacités de défense, elle s'est également montrée inactive et incapable d'offrir une protection malgré son armement. Des attaques mortelles, ainsi, se sont déroulées en sa présence (ou « *à quelques mètres de leur base* »), dans l'Est de la RDC, sans susciter de véritable réaction de sa part⁹. D'après les participants, la MONUSCO est donc perçue comme inactive, dotée d'un mandat de protection qu'elle ne remplit pas : « *Généralement [la MONUSCO] répond qu'elle est dotée d'un mandat d'observation.* » Cette perception est en partie due au manque de compréhension générale du rôle de la MONUSCO (et plus largement de l'ONU) au sein des communautés et au fait que son mandat peut être modifié sans que les populations ne sachent pourquoi ni en quoi ces changements répondront à leurs besoins ou influenceront les futures interventions de l'ONU.

Des points de vue similaires ont été formulés au Soudan à propos de l'incapacité de l'ONU à protéger les communautés locales, en particulier concernant la Mission de paix conjointe des Nations Unies et de l'Union

⁹ Les acteurs locaux de la paix ont fait référence au contexte actuel en matière de sécurité dans les territoires d'Uvira et de Rutshuru, où la MONUSCO est considérée comme passive. Malgré sa présence dans les territoires où opèrent les groupes armés, la MONUSCO semble « ne rien faire pour les empêcher de commettre des violations » (consultation en RDC). Les participants ont spécifiquement mentionné le massacre de Mutarule du 24 juin 2014, pendant lequel la MONUSCO était présente mais n'est pas intervenue, qui a fait 38 morts et 24 blessés. Le manque d'intervention, ainsi, continue de représenter un défi. Plus récemment, des manifestations à Goma et à Beni en opposition à la MONUSCO ont été animées par ces mêmes raisons.

africaine au Darfour (MINUAD). Un participant a notamment posé la question suivante : « *Quel est le rôle de l'ONU lorsque l'État enfreint à de nombreuses reprises le droit à la protection¹⁰ ?* »

En RDC et au Soudan, le rôle de l'ONU dans ces domaines fait davantage l'objet de critiques ; le rôle de maintien de la paix l'ONU n'a jamais été mentionné lors des consultations tenues dans les régions frontalières ou en Éthiopie. Dans les contextes où la présence militaire de l'ONU est manifeste, son rôle dans le maintien de la paix suscite de multiples questions. Quel parti l'ONU prend-elle ? Qui sert-elle ? Pour qui travaille-t-elle ? Qui sont ses dirigeants : les communautés, les gouvernements ou d'autres parties prenantes ? Ces critiques et questionnements sont peut-être dus à un manque de compréhension des limites imposées à l'ONU et de ce que les forces de maintien de la paix concernées peuvent réaliser dans le cadre du mandat dont elles disposent. Les attentes des membres des communautés peuvent ne pas correspondre à cette réalité.

Encadré n° 4 : le potentiel inexploité d'un acteur international limité par les frontières

Il ressort des consultations que l'ONU est perçue comme opérant principalement au sein de ses États membres et comme dépourvue d'une véritable approche transfrontalière. Les zones frontalières sont des espaces complexes, où la consolidation de la paix requiert des efforts internationaux, et en tant qu'organisation supranationale œuvrant au-delà des frontières nationales, l'ONU est à même de prendre en compte la question des frontières dans ses actions. Les participants ont également identifié des rôles que pourraient jouer l'ONU dans la résolution de conflits transfrontaliers, par exemple l'harmonisation des politiques nationales qui affectent la manière dont les conflits transfrontaliers sont résolus, la clarification des démarcations pour le partage des ressources en eau entre les communautés de pêcheurs ou encore le partage d'information sur les limites des territoires nationaux afin de limiter les malentendus. Lorsque les dynamiques spécifiques des frontières ne sont pas prises en considération, des problèmes plus importants peuvent surgir.

En effet, les participants ont évoqué l'exemple d'un incident qui s'est déroulé à Kassala, au Soudan, où le déminage avait été mis en œuvre avec succès du côté soudanais de la frontière, mais où « *il y avait encore un problème concernant la zone transfrontalière, car le champ de mines couvrait un espace entre les frontières du Soudan et de l'Érythrée : la frontière du côté érythréen n'avait pas été déminée et la population frontalière utilisait le même champ et les mêmes ressources. Ainsi, une telle intervention nécessitait un accord international.* » Dans ce cas, l'ONU, pourrait tirer parti de son statut international de manière efficace pour jouer un rôle positif. Un autre aspect mis en exergue réside dans le manque de cohérence entre les efforts de l'ONU dans les pays voisins ainsi que dans le manque d'intérêt porté aux enjeux transfrontaliers. C'est ce qu'a expliqué un participant : « *Les Nations Unies ne prêtent aucune attention aux atrocités et aux souffrances des communautés. Par exemple, dans la Corne de l'Afrique, en particulier au Soudan du Sud et par conséquent à Gambela, en Éthiopie, la sécurité des populations est entre les mains d'un seul groupe ethnique, et les conflits ethniques, les enlèvements d'enfants ainsi que les vols de bétail sont désormais quotidiens dans la région, sans que ni les gouvernements ni l'ONU ne s'en préoccupe.* »

Loin du partenariat : les (trop rares) interactions avec l'ONU

« Je suis la présidente du mouvement des femmes commerçantes transfrontalières de Busia. La visibilité et l'expérience que j'ai acquises grâce à des initiatives telles que FemWise-Africa, un réseau d'ONU Femmes créé en collaboration avec l'Union africaine pour promouvoir les femmes médiatrices au niveau local, me font ressentir le besoin de représenter les femmes qui participent au commerce transfrontalier afin de partager

¹⁰ Au Soudan, les participants ont expliqué pourquoi, selon eux, la manière dont l'ONU apporte sa protection à travers une « *présence militaire importante* » peut engendrer d'autres difficultés, telles qu'une traversée des frontières plus complexe (entre le Soudan et le Soudan du Sud, en l'occurrence).

leurs expériences et défis dans ce processus, espérant ainsi que leurs voix seront entendues et contribueront à définir l'agenda politique. » (Consultation des régions transfrontalières)

Perceptions du partenariat avec l'ONU

Les participants n'ont presque jamais mentionné de partenariat avec l'ONU, que celui-ci soit direct ou passe par un intermédiaire international tel qu'une ONG. Au Soudan, l'un d'entre eux a déclaré : « *On ne sait même pas comment faire [pour débiter un partenariat avec l'ONU].* » Les participants ont également évoqué le manque d'informations disponibles à propos du procédé à suivre pour initier un partenariat avec l'ONU. La majorité des participants a davantage observé la création de collaborations entre l'ONU et les ONG internationales ou les gouvernements que la mise en place de partenariats entre l'ONU et les acteurs locaux de la paix, la société civile et les organisations communautaires.

L'impression que l'ONU est avant tout un partenaire du gouvernement, peu engagé auprès de la société civile, a souvent été exprimée. Lors de la consultation en Somalie, par exemple, un participant a exprimé : « *S'il n'y avait pas d'ONU, il n'y aurait pas de gouvernement en Somalie... Que serait la Somalie sans l'ONU ?* » Cette réflexion fait référence au soutien que l'ONU apporte au processus de construction de l'État somalien, soutien qui renforce l'idée selon laquelle l'ONU s'engage davantage aux côtés des institutions étatiques, notamment en renforçant leurs capacités, qu'auprès de la société civile. Lorsqu'une attention est portée aux besoins des communautés, elle est interprétée comme une intention d'accroître la légitimité du gouvernement en améliorant, par exemple, la sécurité ou les services fournis.

En outre, les consultations organisées par LPI ont révélé que l'ONU est souvent perçue comme refermée sur elle-même, inaccessible aux communautés. Cette distance a été exprimée par un participant à la consultation en Somalie : « *On l'entend, mais on ne la voit pas* ». Celui-ci faisait référence aux déclarations selon lesquelles l'ONU reste cachée derrière les murs d'un bureau sécurisé, sans que sa présence ne soit ressentie de manière concrète par les communautés : selon certains, l'ONU ne travaille pas « sur le terrain ». D'après des participants en Somalie, l'ONU accorde trop d'importance au processus de réconciliation politique, qui exclut les communautés locales, et ne s'engage pas – ou de manière peu efficace et peu utile – au niveau local (voir l'encadré n° 5). L'ONU agit « *pour les plus haut placés, pas pour les communautés* ». Les participants ont le sentiment que les décisions sont prises sans consultation des acteurs communautaires, alors même que l'engagement des communautés est, selon eux, nécessaire au processus de consolidation de la paix. En raison de ce manque d'interaction, la manière dont l'ONU planifie et met en œuvre ses plans-cadres reste perçue comme élitiste et déconnectée des problématiques et expériences locales. De nombreux défis doivent donc encore être relevés pour qu'un partenariat équitable et mutuellement bénéfique entre l'ONU et la société civile puisse être instauré.

« Venez à la rencontre des communautés. Ainsi, les acteurs au niveau communautaire pourront s'appropriier les politiques [de l'ONU] et soutenir leur mise en œuvre locale. »
Consultation dans les zones frontalières

Encadré n° 5 : l'ONU, une infrastructure physique : serrures, portes, cartes d'identité, clés d'identification, gilets pare-balles, Land Cruisers, hélicoptères et camps

Dans de nombreuses consultations, beaucoup de participants ont décrit l'ONU comme refermée sur elle-même, inaccessible aux acteurs de la paix locaux. Les communautés perçoivent l'ONU à travers le prisme de ses infrastructures sécurisées, achetées ailleurs et expédiées sur place pour sa propre protection : « ils devraient dépenser de l'argent en Somalie et non pas à Nairobi - pas pour des hélicoptères ni d'autres véhicules, mais pour les communautés, en collaboration avec les acteurs locaux ». Le sentiment que l'ONU est difficilement accessible et compréhensible est renforcé par la présence imposante des Casques bleus, des murs et des barbelés.

Au cours des consultations, les participants se sont également penchés sur la manière dont l'ONU agit sans solliciter la contribution des communautés locales. Les programmes et initiatives sont sélectionnés et développés en dehors des contextes de conflit et comprennent peu de partenariats avec des organisations communautaires, ce qui limite l'intégration des acteurs de la paix locaux. Même s'ils ont évoqué un manque général de connaissances sur les programmes et politiques de l'ONU et les trop rares interventions directes de l'organisation, des participants au Kenya ont indiqué que l'ONU « est une institution [politique et décisionnelle] essentielle... Et ses décisions sont cruciales pour la prospérité des collectivités et pour la réduction de nombreux risques au sein de ces dernières. » Les individus qui ont participé à la consultation en Éthiopie sont allés plus loin : « L'ONU doit intervenir en tant qu'acteur mondial, restructurer ses relations. Elle devrait être une organisation au service des populations : œuvrer pour leur autonomisation et être présente pour eux, non pour les gouvernements. »

En RDC, les participants ont souligné que les rôles attribués aux acteurs locaux de la paix, lorsque ceux-ci sont impliqués, restent cantonnés au « niveau de la mise en œuvre » des politiques, sans influence quelconque sur la définition des stratégies ou des approches à adopter. De même, lorsque les fonds sont versés, leur apport aux communautés, la manière dont ils sont « fixés » et leur « adéquation avec la réalité » sont sujets à de nombreuses incertitudes, ce qui démontre un problème de communication et de hiérarchisation des priorités entre l'ONU et les organisations de la société civile (OSC). Alors que les acteurs locaux de la paix soulignent actuellement un manque de transparence et de flexibilité de la part de l'ONU, les participants en RDC ont évoqué qu'une plus grande efficacité dans la consolidation de la paix pourrait être atteinte si des liens étaient établis, déclarant par exemple que « si les décisions adoptées au niveau du Conseil de sécurité des Nations Unies étaient fondées sur des consultations avec les populations au niveau local, la population comprendrait mieux et soutiendrait ces décisions ainsi que les acteurs qui doivent les mettre en œuvre ». Il est également important de ne pas négliger les différences entre les contextes et de soutenir les échanges entre les acteurs de la paix travaillant dans ces derniers. Un participant au Kenya a expliqué la logique soutenant cette idée :

« En tant qu'acteurs de la paix issus des communautés, nous avons un meilleur accès aux informations nous permettant de déceler les tensions au niveau communautaire et pouvons ainsi agir de manière préventive, avant que la violence ne se déclare... Il est indispensable pour tout projet que les acteurs internationaux et les communautés locales travaillent ensemble. Les communautés locales fournissent une analyse locale et des informations spécifiques au contexte qui sont nécessaires pour mener des interventions précises. Travailler avec les communautés permet de garantir la durabilité

des conséquences entraînées par les programmes. De plus, les projets conçus conjointement sont nécessairement mieux adaptés aux besoins des communautés. »

Inadéquation, manque de pertinence, insensibilité : les risques d'une intervention descendante

Les acteurs de la paix locaux ayant participé aux consultations ont mentionné plusieurs exemples concrets d'interventions dirigées ou soutenues par l'ONU qui ont entraîné des conséquences non souhaitées (voire négatives) dans des situations de conflit en raison d'un manque de consultation de la société civile et des communautés. Ce manque de communication entraîne l'apport d'un soutien qui ne correspond pas aux besoins réels.

En Somalie, les participants ont décrit certaines interventions comme exagérément lentes, fondées sur des priorités qui n'en étaient pas, et donc non conformes aux besoins de la communauté, qui peuvent être résumées en ces termes : *« trop peu, trop tard »*. Selon ces participants, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et plans-cadres sont déconnectées de la réalité des communautés, ce qui les rend inutiles et irréalisables. *« L'ONU donne l'impression de ne pas prendre en compte le mode de vie des communautés. »* En raison de cet écart, l'ONU fonde ses actions sur des informations obsolètes ou même incorrectes, ce qui mène à *« des réponses loin d'être idéales, soit inappropriées, soit non conformes aux communautés, et donc susceptibles d'aggraver la crise. »* Un participant a fait part d'un exemple où l'ONU a distribué de la nourriture durant la saison des récoltes, ce qui a inondé le marché et entraîné une baisse de la demande de nourriture, provoquant ainsi une perte de revenus pour les agriculteurs locaux. Ce participant a évoqué la distribution de nourriture effectuée par le Programme alimentaire mondial (PAM) dans les régions de Bay, de Bakool et du Bas-Jubba après la famine qui a frappé la Somalie en 2011 et 2012. Or, le PAM a effectué ces distributions juste après les récoltes des agriculteurs. Cette intervention a nui à la confiance entre la communauté locale et les acteurs des Nations Unies, certains suspectant le PAM de vouloir perturber le marché des agriculteurs locaux en important des denrées alimentaires externes et de saboter le travail des agriculteurs en les amenant à perdre leur part de marché. Selon les participants, les distributions ont été interrompues à la suite d'une réunion entre le gouvernement et l'ONU en réponse aux protestations générales et aux manifestations organisées contre les actions du PAM. Cet exemple reflète un sentiment plus général éprouvé par l'opinion publique et rapporté à LPI selon lequel les organisations humanitaires, y compris l'ONU, fournissent intentionnellement de tels soutiens matériels en saison des récoltes¹¹.

Au Kenya, les participants ont évoqué une organisation qui est intervenue dans une communauté pour aider les jeunes impliqués dans la criminalité à trouver d'autres moyens de subsistance. Au cours de cette intervention, aucune interaction n'a eu lieu avec les membres de la communauté afin de saisir la portée locale du problème. Finalement, l'organisation n'a pas résolu le problème. Elle a commencé par fournir des aides financières aux jeunes, en supposant que cela réduirait leur dépendance financière à la criminalité. Cependant, elle n'a fourni aucun conseil aux bénéficiaires des aides financières quant à leur utilisation ou leur gestion et ne leur a indiqué ni la fréquence des versements ni la durée du programme. Finalement, le financement a pris fin et *« a eu un effet [négatif] sur la communauté, car les jeunes se sont habitués à percevoir ces sommes d'argent, à mener un certain style de vie, mais manquaient toujours de possibilités*

¹¹Bien que cet exemple date d'une période antérieure à 2016, il a été mentionné lors des discussions avec les participants au Soudan. Le marqueur post-2016 (tel que précisé pour le processus d'examen) est celui que l'ONU utilise à ses propres fins internes, et non un marqueur concernant les participants eux-mêmes. Le fait que cet exemple ait été mis en avant montre les conséquences qu'il a eu sur la manière dont l'ONU est perçue par les participants. Ainsi, il reste à la fois pertinent et actuel, indiquant que l'image renvoyée par l'ONU n'a pas évolué au fil du temps.

d'emploi et sont donc retournés à la criminalité pour retrouver un revenu similaire. » Au Kenya, en outre, les participants à la consultation ont souligné la manière dont l'ONU et d'autres institutions multilatérales offrent une forme de légitimité et de crédibilité aux acteurs de la société civile avec lesquels elle s'engage. Cependant, selon les participants, cette légitimité va de pair avec le risque que le partenariat avec l'ONU modifie la manière dont les acteurs sont perçus par la société civile, les présentant comme des « *organisations choisies et contribuant donc à accroître les tensions [au sein de la société civile]* ». Ainsi, certains éléments liés à la sensibilisation aux conflits doivent impérativement être pris en compte dans le cadre d'un partenariat avec les acteurs de la paix locaux.

Encadré n° 6 : l'importance du leadership individuel

Au Soudan, les participants ont décrit le rôle du directeur exécutif du Programme alimentaire mondial (PAM), David Beasley, comme primordial dans le rapprochement entre les parties. En janvier 2020, celui-ci a organisé une rencontre entre le Premier ministre Abdallah Hamdok et Abdelaziz Al-Hilu, dirigeant du Mouvement populaire de libération du Soudan-Nord. Cette initiative reflète la capacité des acteurs de l'ONU à établir des liens dans le domaine de l'humanitaire et du développement pour favoriser la consolidation de la paix et à tirer parti d'un positionnement relativement neutre pour soutenir les processus de paix.

Au Soudan, les participants ont mentionné des interventions non pertinentes en raison d'un manque d'adaptation au contexte local et d'une analyse trop limitée de ce dernier. Un manque de sensibilité aux conflits dans la programmation de l'organisation a également été souligné, les acteurs de l'ONU étant perçus comme « *essayant de mettre en œuvre les mesures dès que possible*¹² », compromettant ainsi la qualité au profit de la rapidité. L'application des mesures ne conduit donc pas aux résultats souhaités et n'aboutit qu'à de faibles bénéfices pour la communauté. En outre, le fait de privilégier les résultats plutôt que le processus lui-même a également contribué à réduire la pertinence des actions menées et leur adaptabilité aux réalités locales. Un participant a partagé un exemple précis d'absence de sensibilité aux conflits, celui d'une initiative de DDR soutenue par l'ONU dans le Kordofan du Sud à la suite de l'Accord de

paix global de 2005. Cette initiative a été menée par l'intermédiaire d'individus spécifiques, et non en collaboration avec l'ensemble des communautés. Étant donné que les acteurs locaux qui détenaient des armes étaient éligibles à l'aide de l'ONU, la population a été incitée à s'équiper d'armes afin d'y avoir accès. Cette situation aurait pu être évitée par une coordination avec l'ensemble de la communauté locale dans la zone d'intervention¹³. Un autre participant a abordé les problèmes liés à la sélection des communautés au sein desquelles les programmes sont mis en œuvre, précisant que le choix de certaines communautés, parfois aux dépens d'autres, peut exacerber le conflit.

¹² En RDC, les participants ont également évoqué l'exemple du programme de réduction de la violence communautaire, fondé par la division DDR/RR de la MONUSCO, qui s'étend habituellement sur 1 à 7 jours et dispose d'un financement restreint. Ce programme œuvre généralement avec les organisations locales, et bien que de petites subventions puissent lui être accordées, les actions à court terme qu'il mène n'entraînent pas de conséquences durables, car elles ne permettent pas de s'attaquer aux sources des conflits. Une mise en œuvre rapide peut donner lieu à certaines difficultés liées aux conflits, telles qu'un parti pris involontaire envers un certain groupe.

¹³ Bien que cet exemple date d'une période antérieure à 2016, il a été mentionné lors des discussions avec les participants au Soudan. Le marqueur post-2016 (tel que précisé pour le processus d'examen) est celui que l'ONU utilise à ses propres fins internes, et non un marqueur concernant les participants eux-mêmes. Le fait que cet exemple ait été mis en avant montre les conséquences qu'il a eu sur la manière dont l'ONU est perçue par les participants. Ainsi, il reste à la fois pertinent et actuel, indiquant que l'image renvoyée par l'ONU n'a pas évolué au fil du temps.

Une organisation lente, monolithique et passive : la taille et la bureaucratie, deux obstacles majeurs

Aux yeux des participants, l'ONU est trop vaste pour être comprise, trop complexe pour réagir rapidement à une situation donnée et souvent incapable d'agir avec fermeté. En Somalie, les participants ont déclaré que les réponses de l'ONU étaient trop lentes, ralenties par la bureaucratie et la hiérarchie : « *Le temps que les informations soient envoyées au siège et que les responsables s'accordent sur une intervention, celle-ci a perdu toute pertinence.* » Les consultations en Éthiopie ont été axées sur le fait que la « *réponse de [l'ONU] a toujours été tardive* » et que l'organisation « *ne se concentre pas suffisamment sur la dimension préventive* ». Au Soudan, les participants ont fait référence à la présence des Nations Unies dans l'Est du pays, en expliquant qu'elles « *devraient plus rapidement mettre fin aux opérations qui n'ont plus d'utilité, améliorer l'évaluation et la planification des missions et raccourcir le temps nécessaire au déploiement du personnel et des ressources matérielles sur le terrain* ».

Les procédés institutionnels, tels que la planification, la budgétisation et le recrutement, doivent être simplifiés afin de refléter au mieux les dynamiques de conflits et de répondre aux besoins des acteurs de la paix locaux. Un participant au Soudan a résumé les blocages existants de la façon suivante : « *Puisque dans un pays donné, le personnel de l'ONU provient de différentes branches du système des Nations Unies, il existe souvent des obstacles structurels au travail en équipe, tels que la présence de plusieurs cycles de planification et de budgétisation, la diversité des processus permettant d'obtenir un financement, une responsabilité envers plusieurs instances dirigeantes ou encore la multiplicité des pratiques professionnelles (en ce qui concerne la proportion de personnel recruté dans le pays en question, par exemple). Ces différences politiques et institutionnelles entraînent souvent des malentendus.* » Force est de constater que, d'après les participants, l'ONU est elle-même limitée par sa structure : financée par des donateurs, elle dispose souvent de budgets trop restreints, ce qui signifie qu'elle ne peut pas répondre aux besoins de tous. En outre, les participants ont rapporté qu'en raison du délai existant entre une demande de soutien de l'ONU à ses États membres et la concrétisation de ce soutien, les actions finalement mises en œuvre peuvent être fondées sur des informations obsolètes.

Le financement, un outil du partenariat

Tandis qu'une partie des participants a affirmé ne pas connaître les instruments spécifiques du dispositif de consolidation de la paix de l'ONU, tel que le Fonds pour la consolidation de la paix, les autres considèrent ces derniers comme des canaux de financement des agences des Nations Unies ou des acteurs gouvernementaux n'accordant que très faibles fonds à la société civile. En Somalie, les participants déclarant avoir travaillé avec le Fonds pour la consolidation de la paix étaient peu nombreux et avaient pour la plupart collaboré avec LPI sur son financement provenant de ce même fonds. Bien que celui-ci se soit illustré en 2019 par un premier financement direct de la société civile, il est encore trop tôt pour évaluer ses effets.

Les participants ont évoqué un manque de compréhension quant aux moyens mis en œuvre pour obtenir un financement des Nations Unies et quant aux processus de prise de décision relatifs aux financements. Les consultations reflètent l'opinion des acteurs locaux, indiquée plus haut, selon laquelle le moyen le plus efficace de soutenir les initiatives locales de consolidation de la paix consiste à prendre en compte les remarques et instructions des acteurs de la société civile à propos de l'attribution du financement. À ce jour, d'après les participants, la plupart des financements sont accordés aux acteurs des Nations Unies eux-mêmes plutôt qu'à la société civile locale. De plus, il est nécessaire d'alléger la bureaucratie afin de garantir une meilleure disponibilité des financements pour les communautés : comme l'a déclaré un participant en Somalie, « *si le partenariat avec les acteurs locaux progresse, les interventions seront plus pertinentes* ».

Les participants ont proposé trois secteurs clés de développement concernant la manière dont l'ONU pourrait utiliser le financement pour s'associer davantage avec la société civile :

1. Bénéficiaires du financement

Meilleur financement pour les acteurs de la paix locaux et responsabilité accrue concernant la dépense des fonds, y compris à travers l'établissement de règles sur le montant à fournir à ces acteurs.

2. Attribution du financement

Transparence renforcée et rejet des financements à court terme inadaptés à la nature des conflits au profit d'une approche flexible.

3. Élaboration des programmes

Interventions et programmes fondés sur les besoins réels des communautés grâce à un processus de conception commun.

Encadré n° 7 : le business de la paix

En Éthiopie, les participants ont souligné le caractère potentiellement lucratif du travail de consolidation de la paix et donc le risque que celui-ci soit orienté vers des intérêts individuels plutôt que vers l'établissement d'une paix durable. Ils ont ainsi exprimé les opinions suivantes : « *La paix et les conflits apportent leurs propres bénéfices, ce qui implique une dimension politique et économique. Certains tentent de promouvoir leur propre programme* » ; « *Le positionnement des acteurs de la paix est stratégique et peut être détourné.* » Lors de cette consultation, les acteurs de la paix locaux ont signalé les risques qui peuvent aller de pair avec un financement international, qui implique « un agenda et des intérêts ». Ils se sont ainsi demandé si les acteurs internationaux « *interviennent pour résoudre les problèmes... [ou s'] ils ont une arrière-pensée.* » L'ONU peut agir sur cette question en limitant ces intérêts et devrait jouer un « *rôle global et actif* » en réduisant l'influence politique sur le travail de consolidation de la paix et en s'assurant que celui-ci ne soit pas trop dépendant d'intérêts nationaux.

Force est de constater que les points de vue présentés par les participants sont le fruit de contextes particuliers, où l'état de l'espace civique, les relations entre le gouvernement et la société civile ainsi que d'autres facteurs influencent les demandes formulées à l'ONU et le rôle – technique, politique ou autre – que celle-ci est à même de jouer.

Deuxième partie – Recommandations : comment l'ONU peut-elle soutenir les initiatives locales de consolidation de la paix ?

Lorsque les participants ont été interrogés sur les changements à entreprendre au sein de l'ONU, ils ont fourni un riche éventail de suggestions et d'idées. Un large consensus est ainsi ressorti des six consultations. Certaines idées avaient déjà été évoquées par le passé, ce qui leur confère encore davantage de poids et souligne l'importance d'agir rapidement. En effet, les participants n'attendent pas l'adoption d'énormes engagements rhétoriques, mais appellent à la mise en œuvre de changements concrets dans le domaine de la consolidation de la paix.

À la lumière des grands thèmes et des recommandations abordés dans la première partie, la deuxième partie se propose d'élaborer des recommandations spécifiques au dispositif de consolidation de la paix des Nations Unies. Ces recommandations se concentrent sur les domaines qui peuvent facilement gagner en inclusivité pour que décideurs et acteurs de la paix puissent travailler ensemble à la poursuite d'objectifs communs en vue d'une paix durable. Bien que ces recommandations soient formulées et rapportées par LPI, elles découlent directement des perspectives et des recommandations élaborées par les participants dans le cadre

du processus de consultation de l'examen du dispositif de consolidation de la paix de l'ONU et exposées dans la première partie.

En raison de leur interdépendance, les quatre grands axes de recommandations proposés dans ce rapport peuvent créer des synergies entre l'ONU et la société civile s'ils sont mis en œuvre simultanément, et ce, à n'importe quelle phase d'un processus de construction de la paix. Chaque recommandation se concentre tout d'abord sur les initiatives locales de l'ONU, avant d'aborder les mesures que le siège des Nations Unies devrait mettre en place pour mieux soutenir ces initiatives¹⁴. Cette partie se termine par une série de recommandations à la Commission de consolidation de la paix ainsi qu'au Conseil de sécurité des Nations Unies.

Recommandations aux équipes pays et au siège des Nations Unies

Axe de recommandation n° 1 : Travailler conjointement pour mieux analyser le contexte et identifier les opportunités pour la paix

Il ressort des consultations que la consolidation de la paix - et la définition des priorités dans ce domaine - est souvent comprise différemment par les communautés, les acteurs de la paix locaux et les acteurs du système de l'ONU.

Dans plusieurs contextes, les participants ont encouragé l'ONU à inclure les acteurs locaux dans le processus d'analyse afin de s'assurer que les efforts entrepris correspondent aux priorités réelles.

La consultation des acteurs issus de la société civile est une ressource très peu exploitée à l'heure actuelle. Ainsi, les informations qu'ils détiennent, leurs expériences directes et leurs connaissances – nuancées – de la situation, des acteurs, des enjeux, des risques et des obstacles rencontrés lors de la mise en œuvre d'intervention de consolidation de la paix sont rarement pris en compte. En outre, le manque de sensibilité aux conflits de l'action internationale est un thème récurrent dans les consultations, et une analyse conjointe peut grandement contribuer à améliorer ce point. En travaillant plus étroitement avec un plus grand nombre d'acteurs de la société civile pour l'analyse de contexte, l'ONU disposerait d'informations plus pertinentes et précises pour guider efficacement l'élaboration des stratégies, la mise en œuvre de celles-ci et les décisions de financement.

« Tenir compte de la sensibilité aux conflits dans la mise en œuvre ou le soutien des projets de consolidation de la paix. »

Consultation en RDC

« Analyser une nouvelle fois le contexte au Soudan pour mieux le comprendre. Effectuer des recherches et une analyse de contexte, élaborer des propositions de projets réalisables qui répondent aux véritables besoins. Ne pas soumettre de projets déjà finalisés. »

Consultation au Soudan

Recommandations à l'ONU au niveau national

- Dans le cadre de la réforme du système des Nations Unies pour le développement, lancée en janvier 2019 et réitérée dans le rapport 2018 du Secrétaire général sur la consolidation et pérennisation de la paix, le nouveau plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable¹⁵ (ci-après dénommé « plan-cadre de coopération ») guidé par le Bilan

¹⁴ Si le rôle des gouvernements nationaux et locaux est primordial dans la pérennisation de la paix ainsi que dans leurs relations avec la société civile, les recommandations de ce rapport se concentrent sur l'interface entre le système des Nations Unies et la société civile. À ce titre, ce rapport n'examine pas en profondeur les relations entre l'ONU, la société civile et le gouvernement, qui sortent du cadre du processus de consultation. Cependant, dans les processus que LPI organisera à propos de la mise en œuvre de ces recommandations, le rôle spécifique de chaque partie prenante majeure sera davantage étudié, ainsi que les relations entre les acteurs clés de la pérennisation de la paix, y compris le gouvernement.

¹⁵ Le nouveau guide de l'UNDSCF préconise que ce processus soit mené en partenariat avec les gouvernements ainsi que « la société civile, les universitaires, les parlements, le secteur privé, les partenaires bilatéraux ».

Commun de Pays (BCP)¹⁶, offre l'occasion de mener une analyse des conflits et une planification conjointes afin d'élaborer des stratégies coordonnées pour construire des « sociétés pacifiques et inclusives »¹⁷. **Alors que le nouveau processus de BCP est lancé, les équipes pays des Nations Unies, sous la direction du Bureau du Coordonnateur résident, doivent veiller à ce que le processus d'élaboration des BCP favorise l'inclusion de diverses organisations de la société civile et implique largement les organisations communautaires, les acteurs sous-nationaux et les groupes informels, en plus des acteurs gouvernementaux concernés, des organisations régionales et sous-régionales, des donateurs et des institutions financières internationales.** L'exercice analytique refléterait ainsi plus fidèlement les priorités des acteurs présents dans le pays et permettrait une stratégie et des actions plus inclusives en élargissant le cercle des parties prenantes engagées dans le processus de BCP. L'analyse fait partie intégrante des efforts de consolidation de la paix, car la mise en œuvre d'une paix durable est souvent entravée par le manque de compréhension et de vision communes des acteurs clés sur ce qui est nécessaire pour construire la paix. **Gages de sécurité et de neutralité, les équipes pays des Nations Unies peuvent jouer un rôle de médiation décisif entre les différents acteurs de la consolidation de la paix pour que ceux-ci abordent conjointement les questions fondamentales pour une collaboration ultérieure.**

Le BCP doit mettre l'accent sur les axes suivants :

- *Mise à jour régulière* : Afin de s'adapter à un contexte en perpétuelle évolution, ce rapport s'appuie sur le principe défini par la réforme du système des Nations Unies pour le développement, et souligné dans le rapport 2018 du Secrétaire général sur la consolidation et la pérennisation de la paix selon lequel le BCP doit demeurer un document vivant et régulièrement mis à jour comme indiqué dans les documents d'orientation. **Cette mise à jour devrait également être effectuée de manière conjointe avec les parties prenantes concernées, y compris un large éventail de représentants de la société civile, et pourrait ainsi servir à entretenir les relations entre les acteurs impliqués dans l'analyse initiale.**
- *Échelon local* : Pour rester efficace et réactive aux besoins spécifiques des citoyens d'un pays donné, l'analyse doit également inclure des évaluations réalisées par les communautés et de vastes enquêtes d'opinion concernant les préoccupations relatives à la consolidation de la paix, la hiérarchisation des problèmes à aborder et l'avancée de la mise en œuvre d'initiatives en cours. **Des partenariats doivent par ailleurs être créés avec des organisations communautaires profondément ancrées et légitimes afin d'effectuer des évaluations « ultra locales » à intervalles réguliers, y compris en dehors des capitales et des territoires contrôlés par le gouvernement.**¹⁸ De plus, des consultations publiques plus larges pourraient être organisées à l'avenir via les réseaux sociaux et les plateformes mobiles et SMS couramment utilisées.
- *Intersectionnalité* : **Il est essentiel de prendre en compte les notions de genre, de jeunesse et d'intersectionnalité pour s'assurer que les analyses mettent en évidence les besoins et les préoccupations uniques des communautés marginalisées en matière de consolidation de la paix, ainsi que leurs contributions continues à la paix. Ces groupes doivent prendre part au**

https://unsdg.un.org/sites/default/files/2019-10/UN-Cooperation-Framework-Internal-Guidance-Final-June-2019_1.pdf (page 5)

¹⁶ Le Bilan Commun de Pays (BCP) est passé d'une analyse ponctuelle à un document régulièrement mis à jour à partir des contributions de nombreuses parties prenantes. Dans la mesure où il aborde de nombreuses questions centrales pour le pays, il doit inclure la contribution régulière d'un large éventail d'acteurs de la société civile dans le pays.

¹⁷ Assemblée générale des Nations Unies/Conseil de Sécurité de l'ONU (2018), « Consolidation et pérennisation de la paix : Rapport du Secrétaire Général. (A/72/707-S/2018/43) », 18 janvier 2018.

¹⁸ La société civile doit bénéficier d'un soutien organisationnel pour mener ces actions afin de renforcer et de développer les capacités des organisations ainsi que de créer des processus bénéfiques pour l'ensemble de parties prenantes, et notamment les communautés.

processus conjoint d'analyse de contexte. En effet, s'engager à « ne laisser personne de côté » implique en premier lieu d'écouter toutes les voix, et plus particulièrement celles qui sont le moins mises en valeur dans les analyses de conflit traditionnelles. Compte tenu de l'accent mis sur la question de genre et de la jeunesse par le Fonds de consolidation de la paix, il est primordial de saisir la portée de l'exclusion mais aussi de l'action des femmes et des jeunes dans les contextes de conflit.

- *Zones frontalières* : Le BCP doit **intégrer des éléments d'analyse régionale plus solides et se concentrer sur les zones frontalières.** Cet axe répond à l'omniprésence de systèmes de conflit régionalisés ainsi qu'à la nouvelle stratégie du Fonds de consolidation de la paix 2020-2024, qui prévoit d'investir massivement dans les approches transfrontalières et régionales. Bien que cette notion de zones frontalières « périphériques » soit essentielle à la meilleure compréhension de la dynamique des conflits, les perspectives et les besoins spécifiques de consolidation de la paix de ces zones sont rarement bien reflétés dans les analyses de conflit à l'échelle nationale, « tournées vers le centre ».
- **Les équipes pays des Nations Unies devraient soutenir, collaborer avec ou, lorsque cela est nécessaire, créer des groupes de travail de consolidation de la paix** au niveau des pays, qui seraient présidés par le Bureau du coordonnateur résident et réuniraient des membres de la société civile, des représentants clés du gouvernement et des acteurs internationaux. Cette initiative pourrait favoriser le partage et l'accès à l'information, renforcer la confiance entre l'ONU et la société civile, établir des liens entre les niveaux local, national et mondial et assurer l'inclusivité du processus de BCP.
- Par ailleurs, là où l'espace civique est restreint et où les acteurs de la société civile sont confrontés à des problèmes sécuritaires, un processus distinct devrait être conçu conjointement pour garantir l'inclusion de ces acteurs dans les exercices analytiques au sein d'un espace sécurisé.
- Afin de saisir les différentes perspectives dans un contexte donné, les équipes pays des Nations Unies devraient s'associer à la société civile nationale (éventuellement par le biais des groupes de travail mentionnés ci-dessus) pour identifier tous les acteurs impliqués dans la consolidation de la paix (formels et informels) dans le pays, afin de les inclure dans les processus d'analyse, la validation des résultats, ainsi que dans les actions qui en découlent.

Encadré n° 8 : consolidation de la paix locale dans les zones transfrontalières

Lors de la consultation, les participants ont partagé des exemples de pratiques contribuant à la consolidation de la paix menées par des acteurs locaux qui passent souvent inaperçues auprès de l'ONU et des acteurs internationaux. L'organisation Bakalcha Self Help, une association culturelle féminine de Moyale Kenya, qui figure parmi les 26 membres de la coalition transfrontalière d'OSC soutenue par LPI et ses partenaires, organise chaque année un événement culturel qui met à l'honneur la nourriture, la musique, la danse et les différentes pratiques et identités culturelles typiques de la région frontalière entre le Kenya et l'Éthiopie. Le but de cet événement transfrontalier est de créer un espace favorable au partage de valeurs culturelles positives, au dialogue, à l'apprentissage de la résolution de conflits, à la cohésion entre communautés, afin d'éviter la résurgence de conflits dans la zone. Il rassemble ainsi des groupes ethniques communs aux pays limitrophes, tels que les Boranas, les Garre, les Burji ou les Gabra.

En 2019, la participation de 600 représentants de groupes ethniques provenant des deux côtés de la frontière a fait de cette édition un véritable événement transfrontalier, qui a été suivi d'une journée consacrée à la promotion de la Convention de l'Union africaine sur la coopération transfrontalière. Les OSC transfrontalières de Moyale ont prouvé qu'elles pouvaient travailler ensemble, dans le cadre de coalitions, pour mobiliser les acteurs politiques locaux et aborder des questions de politique transfrontalière. Elles ont également su mobiliser des acteurs politiques nationaux qui ont participé à la totalité de l'événement.

Recommandations au Secrétariat des Nations Unies

- Le Bureau de la coordination des activités de développement (BCAD) est un acteur clé de la consolidation de la paix qui collabore régulièrement avec les coordonnateurs résidents et les supervise au quotidien. **De ce fait, le BCAD devrait assurer une mise à jour régulière du BCP pour garantir son caractère évolutif et devrait partager les documents du BCP avec un large éventail d'acteurs du siège des Nations Unies afin de favoriser l'harmonisation des priorités en matière de consolidation de la paix au sein du système de l'ONU, dans les équipes pays comme au siège.**
- Le Secrétaire général, avec le Bureau d'appui à la consolidation de la paix, **devrait concevoir un mécanisme permettant l'inclusion systématique des points de vue des acteurs de la société civile qui œuvrent à la consolidation de la paix** - à la fois dans les pays et les centres politiques - dans les rapports du Secrétaire général sur les opérations de maintien de la paix des Nations Unies ainsi que dans les rapports relatifs au dispositif de consolidation de la paix de l'ONU (PBSO, CCP et Fonds pour la consolidation de la paix). L'encadré n° 9 propose des critères pour l'instauration de tels mécanismes.

Encadré n° 9 : mécanismes pour l'inclusion systématique des points de vue des acteurs de la société civile œuvrant à la consolidation de la paix

Il est essentiel de continuer à consulter régulièrement la société civile avant d'initier les principaux processus de consolidation de la paix, comme le prévoit l'examen 2020 du dispositif de consolidation de la paix des Nations Unies et du rapport 2020 du Secrétaire général sur la consolidation et la pérennisation de la paix. De même que la société civile devrait être impliquée dans la validation des rapports, la présentation de ces derniers devrait être accompagnée d'informations précises destinées aux membres de la société civile.

Cependant, nous appelons à la **création d'un mécanisme permanent**, qui implique l'organisation par l'ONU d'une assemblée publique locale trimestrielle, réunissant l'ONU et les acteurs de la paix, au sein de chaque pays où opère le Fonds de consolidation de la paix. Celle-ci donnerait ensuite lieu à une consultation mondiale annuelle avec le Secrétariat de l'ONU et les représentants de la société civile des assemblées publiques locales, qui viserait à estimer l'état d'avancement des recommandations relatives au dispositif de consolidation de la paix. Grâce à un tel mécanisme, il ne serait plus nécessaire d'attendre cinq ans pour examiner conjointement les progrès réalisés et remédier aux éventuelles lacunes.

Axe de recommandation n° 2 : Développer des stratégies pluriannuelles de consolidation de la paix pour une action à plusieurs niveaux et à long terme

Les participants aux consultations ont confirmé bon nombre des conclusions établies dans le rapport de 2015 du Groupe consultatif d'experts sur l'examen du dispositif de consolidation de la paix, y compris la question des stratégies et des efforts internationaux multiples, incohérents et, parfois, concurrentiels, comme une raison majeure des échecs des efforts de consolidation de la paix. En vue d'œuvrer conjointement pour envisager et obtenir des résultats significatifs dans le domaine de la consolidation de la paix, collectivement et en tant qu'entités individuelles, il est indispensable de disposer d'un pacte et d'une stratégie d'ensemble permettant de mobiliser les nombreux acteurs engagés dans la consolidation de la paix à tous les niveaux (de Track III à Track I).

Les participants, en particulier en Somalie et au Soudan, ont souligné le rôle que devrait jouer l'ONU dans le soutien des processus de paix formels et dans la coordination des efforts de réconciliation communautaires. Le soutien apporté par les organisations internationales, y compris les Nations Unies, est encore majoritairement ancré dans une temporalité courte et dépendant de projets précis. Compte tenu des changements complexes nécessaires, les participants ont recommandé la mise en œuvre de projets à long terme. Plus important encore, pour être efficace, la conception de cette stratégie de consolidation de la paix nécessite la contribution d'acteurs issus des communautés.

L'ONU devrait renforcer son rôle d'intermédiaire entre les processus élaborés aux différents niveaux, « *mais devrait également œuvrer pour assurer une plus grande synergie entre les initiatives locales ou participatives de consolidation de la paix et les efforts du Track 1* ».

Consultation en Somalie

« *L'ONU devrait soutenir le renforcement des systèmes de communication et de connectivité pour assurer et faciliter la circulation d'informations du niveau local au niveau international.* »

Consultation dans les zones frontalières

Recommandations à l'ONU au niveau national

- **D'après les analyses des contextes et des conflits menées conjointement et recommandées ci-dessus, il est indispensable d'élaborer des processus de consolidation de la paix à plusieurs niveaux et pluriannuels largement approuvés, et ce, dans l'ensemble des pays où l'ONU est engagée.** Cette stratégie pourrait être intégrée au plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable (UNSDCF). **Au-delà du plan-cadre final lui-même, le processus d'élaboration de la vision et de la stratégie devrait constituer une entreprise collective, menée par les acteurs clés de la paix et du développement, tels que les gouvernements, la société civile, l'ONU et les principaux acteurs externes (organismes régionaux, donateurs bilatéraux).** Il est nécessaire que les acteurs se servent de cette stratégie pour enrichir leurs initiatives, coordonner leurs actions et évaluer les progrès dont ils sont tenus responsables auprès des populations touchées par les conflits.
- **La stratégie devrait être axée sur la recherche de synergies entre le travail des acteurs de la société civile, celui du gouvernement et les efforts menés à tous les niveaux (Track I, II et III) afin de garantir que les actions soient coordonnées dès le départ et ne soient pas le fruit d'une réflexion a posteriori.** Compte tenu de la position de l'ONU sur la scène internationale en matière de paix et de sécurité, sa présence dans les pays peut contribuer de manière unique à la planification et à la coordination des efforts locaux, nationaux, régionaux et internationaux.
- Dans la mesure du possible, les stratégies de consolidation de la paix ne devraient pas être cantonnées à une perspective nationale, mais au contraire prendre en compte les dimensions

transfrontalières de la paix et des conflits. Dans une approche profitant aux communautés établies des deux côtés des frontières, **l'ONU et les organismes régionaux devraient mettre à profit leur capacité à agir dans différents contextes afin de promouvoir l'harmonisation des politiques au-delà des frontières (dans les domaines de la prolifération des armes légères, du commerce transfrontalier, de la lutte contre l'extrémisme violent et du déminage, par exemple).**

- Il est nécessaire que des efforts soient mis en œuvre pour expliquer cette stratégie dans le pays ciblé. **Les équipes pays des Nations Unies, dirigées par le Coordonnateur résident, devraient partager régulièrement des informations aux communautés sur le rôle que joue l'ONU au sein de cette stratégie, sur ses priorités, son mandat et sa présence multiple.** Ces informations devraient être diffusées au moyen d'outils de communication adaptés au contexte, tels que les réseaux sociaux ou les plateformes mobiles et SMS couramment utilisés.

Recommandations au Secrétariat des Nations Unies

- La consolidation de la paix étant une entreprise à long terme, **le calendrier relatif à la stratégie et au soutien devrait idéalement s'étaler sur cinq ans, une durée correspondant au délai d'éligibilité du Fonds pour la consolidation de la paix.**
- Pour assurer une cohérence et un effet collectifs, l'ONU devrait intervenir plus activement en encourageant les donateurs bilatéraux, les institutions financières internationales (IFI), les fondations et les autres organismes de financement ainsi que les acteurs mondiaux de la consolidation de la paix à **aligner leurs stratégies sur les résultats généraux obtenus en matière de consolidation de la paix au niveau national** (dans les limites du plan-cadre de coopération).

Axe de recommandation n° 3 : Renforcer l'accessibilité et la transparence du financement de la consolidation de la paix

Lors des consultations, il est apparu évident que la société civile considère le financement comme un mécanisme clé de l'approfondissement du partenariat avec l'ONU. Le Fonds pour la consolidation de la paix représente le principal instrument de financement de la consolidation de la paix. Cependant, entre 2005 et 2016, celui-ci n'a été accessible qu'aux entités de l'ONU. Depuis 2016, à la suite d'une recommandation émanant du dispositif de consolidation de la paix des Nations Unies de 2015, le Fonds pour la consolidation de la paix peut financer des organisations de la société civile en tant que bénéficiaires directs ou partenaires opérationnels (en lien avec les entités de l'ONU) dans le cadre de son Initiative de promotion des jeunes et de l'égalité des genres (GYPI). Durant la dernière période de planification stratégique du Fonds (2017-2019), l'Initiative a distribué un total de 106 millions de dollars US (environ 20 % du financement total fourni par le Fonds entre 2017 et 2019)¹⁹. Sur ce montant, 33 millions de dollars US (31 %) ont été

« Le siège de l'ONU à New York devrait s'efforcer d'alléger l'appareil bureaucratique autour du Fonds afin d'améliorer l'accessibilité pour les communautés. » « L'ONU à New York devrait plafonner le montant du financement pouvant être dépensé au profit de l'ONU par rapport aux acteurs locaux et établir un pour en assurer le suivi. »

Consultation en Somalie

« Il faut envisager de mettre des ressources directement à disposition des acteurs locaux (OSC), contrairement à la pratique actuelle qui consiste à soutenir uniquement les acteurs nationaux. Il faut CESSER de se situer au plus haut niveau et COMMENCER à se mettre au niveau des communautés. Ainsi, les acteurs issus des communautés pourront commencer à s'approprier les politiques (de l'ONU) et soutenir leur mise en œuvre au niveau local. »

Consultation dans les zones frontalières

¹⁹ Données recueillies sur <https://www.un.org/peacebuilding/fund/documents/investments> et vérifiées par le Bureau d'appui à la consolidation de la paix des Nations Unies.

directement alloués à 33 organisations de la société civile²⁰. Si des progrès ont été réalisés, il est évident que les difficultés inhérentes à l'obtention d'un soutien adéquat des États membres pour la consolidation de la paix persistent, et ce, malgré la demande du Secrétaire général des Nations Unies, en 2018, d'élever à 500 millions de dollars US la somme annuelle disponible pour le Fonds. Ainsi, il ressort des consultations organisées par LPI que les acteurs de la paix issus de la société civile attendent de l'ONU qu'elle utilise davantage les financements existants en faveur d'acteurs de la paix issus de la société civile plus nombreux et plus divers afin d'accélérer et de renforcer leurs efforts de consolidation de la paix.

Recommandations aux Nations Unies au niveau national

- Comme indiqué dans la [Stratégie 2020-2024 du Fonds pour la consolidation de la paix](#), ce rapport encourage **les équipes pays des Nations Unies, dirigées par le Bureau du Coordonnateur résident, à continuer, lors de la soumission des demandes de financement au Fonds pour la consolidation de la paix, à travailler en étroite collaboration avec les gouvernements éligibles pour garantir l'adéquation des demandes adressées au Secrétaire général avec l'analyse commune suggérée ci-dessus et avec les stratégies qui en découlent.** Les priorités du Fonds seront ainsi nécessairement conformes aux besoins contextuels exprimés par divers acteurs du secteur de la consolidation de la paix, y compris les plus directement impliqués.
- **Il est nécessaire que les évaluations régulières des projets et portefeuille du Fonds, entreprise par les équipes pays des Nations Unies, soit menée en synergie avec les partenaires de mis en œuvre du Fonds. Ces évaluations devraient ensuite être largement partagées avec les acteurs de la consolidation de la paix concernés, dans le pays lui-même comme à l'étranger.** Ce processus inclusif et les informations qui en découleraient, fondées sur le point de vue des communautés, pourraient servir à réorienter et adapter les programmes pour en améliorer l'efficacité. Ces mécanismes de retour pourraient être inclus dans les évaluations régulières à l'échelle communautaire recommandées ci-dessus²¹.

Recommandations au Secrétariat des Nations Unies

Étendre et améliorer le financement des efforts de consolidation de la paix

- Le Bureau d'appui à la consolidation de la paix des Nations Unies devrait continuellement mettre l'accent sur le processus d'évaluation et **garantir que toutes les demandes de financement pour la consolidation de la paix soient conformes à l'analyse conjointe ainsi qu'à la stratégie de consolidation de la paix**, de manière à ce que les financements provenant du Fonds profitent à la collaboration à plusieurs niveaux.
- En complément des principes de rapidité et de réactivité issus du IRF (*Immediate Response Facility*, dispositif d'intervention immédiate), le Fonds pour la consolidation de la paix devrait envisager de **prolonger ses périodes de financement de projets pour tous les pays éligibles à au moins 36 mois (et jusqu'à 48 mois), comme c'est déjà le cas dans le cadre du dispositif d'appui à la consolidation de la paix et au relèvement.** Une telle évolution répondrait à la nécessité de disposer de délais spécifiques et adéquats pour répondre aux priorités dans le domaine de la consolidation de la paix et pour **assurer un travail de grande qualité, pertinent et complet** - en particulier compte tenu des contextes complexes et dynamiques dans lesquels les projets sont menés.

²⁰ Dans le cadre de l'initiative de promotion des jeunes et de l'égalité des genres (GYPI), la société civile peut soit percevoir directement le financement, soit, dans le cadre d'un partenariat avec les agences des Nations Unies, recevoir seulement une partie des fonds pour mettre en œuvre le projet.

²¹ Voir l'axe de recommandation n° 1.

- Ce rapport reconnaît les progrès réalisés en matière de financement de la société civile depuis 2016. À ce titre, nous saluons également **l'augmentation du montant du financement par le Fonds accordé aux organisations de la société civile à travers les mécanismes de la GYPI (25 %)**, comme indiqué dans la stratégie 2020-2024 du Fonds.
- En outre, les Nations Unies devraient améliorer l'accessibilité du **financement direct** pour les OSC nationales²². Le financement direct, par opposition à l'attribution de fonds à des sous-bénéficiaires ou « partenaires juniors », permet aux acteurs locaux et nationaux de diriger la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des actions dans leur propre contexte, ce qui constitue une reconnaissance tangible de leurs contributions et de leurs compétences. **En effet, l'objectif actuel consistant à accorder 40 % du fonds de la GYPI aux OSC passe principalement par le système des sous-bénéficiaires. Pour la période à venir, le Secrétaire général devrait viser à accroître cet engagement afin qu'au moins 40 % du fonds de la GYPI soit alloué à un large éventail de bénéficiaires directs issus de la société civile nationale.**
- **Pour ce faire, le Secrétaire général devrait envisager de réviser ses critères d'éligibilité les plus exclusifs pour l'accès des OSC au fonds de la GYPI (budget annuel de 400 000 dollars US, projets d'un montant minimal de 300 000 dollars US, obligation de fournir la preuve des financements antérieurs provenant des Nations Unies ou des donateurs bilatéraux, audit des états financiers ou encore approbation du gouvernement national, par exemple²³).** Ces critères ont été particulièrement rédhibitoires pour les acteurs locaux, les organisations dirigées par des jeunes (aucune n'a bénéficié directement du financement du Fonds à ce jour) et les groupes informels de la société civile.
- Selon les recommandations visant à renforcer le soutien aux organisations dirigées par des jeunes dans le rapport de 2018 du Secrétaire général sur la consolidation et la pérennisation de la paix²⁴, **l'ONU devrait consacrer une partie des financements qu'elle gère à l'appui de projets soutenant le programme jeunesse, paix et sécurité, avec l'objectif spécifique de financer directement les organisations dirigées par des jeunes**, comme le suggèrent également les sept engagements du Plan d'action pour la prise en compte de la problématique hommes-femmes dans la consolidation de la paix. Une attention particulière devrait être accordée aux efforts de consolidation de la paix qui mettent l'accent sur la participation des femmes et/ou des jeunes au niveau local, car c'est actuellement dans ce domaine que les investissements en matière de consolidation de la paix tardent le plus.
- **Le Fonds est encouragé à poursuivre sa nouvelle initiative, prévue dans son nouveau plan d'investissement 2020-2024, qui consiste à financer davantage d'actions transfrontalières et régionales.** Au-delà du financement des initiatives des organisations régionales pour les activités transfrontalières, le Fonds devrait soutenir les organisations de la société civile frontalière ainsi que celles qui mettent en œuvre des activités régionales de consolidation de la paix dans le cadre de ce volet prioritaire.

²² Actuellement, les acteurs de la société civile peuvent percevoir des financements du Fonds en tant que bénéficiaires directs s'ils remplissent les critères d'éligibilité, mais aussi en tant que partenaires des bénéficiaires de fonds des Nations Unies et des OSC.

²³ Pour consulter la liste complète des critères d'éligibilité, rendez-vous sur <https://www.pbfgypi.org/eligibility>.

²⁴ Rapport du Secrétaire général sur la consolidation et la pérennisation de la paix, UN Doc. A/72/707 - S/20-1/43, 18 janvier 2018, Recommandation n° 63

- Dans le but de financer des OSC locales plus petites et diversifiées afin de compléter les mécanismes de financement existants du Fonds, **les Nations Unies pourraient envisager de mettre en place un mécanisme de soutien distinct, plus souple et plus accessible. Un tel « fonds local d'appui à la consolidation de la paix », doté de critères d'éligibilité différents, serait plus adapté aux acteurs locaux de la paix, moins reconnus, mais véritablement efficaces.** Il est indispensable de mettre en place un processus de sélection des projets financés par ce fonds qui soit à la fois inclusif et défini en collaboration étroite avec les membres des communautés dans lesquelles les projets seront menés. L'encadré n° 10 contient des suggestions de critères d'éligibilité²⁵.

Encadré n° 10 : critères d'éligibilité et processus du fonds local d'appui à la consolidation de la paix

- Organisations dont le budget annuel est *inférieur* à 50 000 dollars US (pour donner la priorité aux acteurs ayant peu accès aux financements des plus gros donateurs).
- Budgets proposés de 20 000 dollars US maximum pour un projet de 36 mois.
- Au lieu de demander des preuves d'enregistrement légal dans des pays où l'espace civique est restreint ou des audits spécifiques à l'organisation, les organisations pourraient fournir des statuts, des preuves de soutien de la part de groupes d'intérêt, des rapports d'audit des partenaires internationaux comme preuve de la gestion financière, ou encore obtenir d'organisations internationales qu'elles agissent comme garants de la subvention du partenaire local.
- Connaissance approfondie du contexte et sensibilité au conflit.
- Possibilité de soumettre la candidature dans l'une des langues officielles du pays éligible ou dans l'une des langues officielles de l'ONU dans un format simplifié.

Les examens des candidatures pour ce fonds pourraient être entrepris en partenariat avec les groupes de travail ONU - société civile proposés, afin de garantir que les acteurs clés décident conjointement de ce qui est prioritaire et financé.

Les projets sélectionnés dans le cadre de ce fonds être approuvés par un comité de direction indépendant composé d'autres organisations de la société civile du pays plutôt que par le gouvernement, ce qui assurerait un soutien pluriel et dynamique de la société civile, y compris de ceux qui ont pour rôle de surveiller les actions du gouvernement.

Dans le cadre de ce mécanisme de soutien, le groupe de travail pourrait également prendre en charge le soutien technique et le suivi administratif des bénéficiaires.

Axe de recommandation n° 4 : Renforcer l'engagement et le partenariat

Les personnes en contact direct avec les problématiques sont les mieux placées pour connaître les besoins dans ces zones, pour choisir les initiatives à mettre en œuvre, pour les adapter et pour mesurer leur efficacité et leur succès. Cependant, il ressort des consultations que la relation entre la société civile et l'ONU est fluctuante dans la Corne de l'Afrique. Si certains échanges ont révélé l'existence d'une réelle collaboration et d'un grand soutien, il apparaît que plusieurs périodes ont été marquées par un manque de collaboration et une forte compétition, notamment lorsque des fonds ont été détournés des OSC et redirigés vers les principaux programmes et fonds d'affectation spéciale des Nations Unies. Les représentants de la société

²⁵ LPI reconnaît les mesures prises pour mettre en place des mécanismes permettant de fournir des subventions plus modestes (l'initiative de repérage en cours au Sahel en constitue la première étape) et se félicite de la poursuite des discussions avec la société civile sur la manière de concevoir et de mettre en œuvre un tel fonds.

civile ont constaté que les partenariats avec l'ONU sont souvent opportuns, ponctuels, purement symboliques et régis par des conditions définies par l'ONU. Il a également été observé que ces partenariats aboutissent souvent à des analyses de conflit, des interventions et des mesures de soutien insatisfaisantes, ce qui s'explique par un manque d'engagement durable et par la rareté des échanges d'informations, d'idées et de stratégies.

Au sein de toute collaboration, la société civile doit être placée sur un pied d'égalité avec les équipes pays et le siège des Nations Unies. Si ce constat va de soi, il s'explique aussi par des raisons pratiques. Dans de nombreux cas, l'ONU ne peut agir en dehors des capitales ni des zones contrôlées par le gouvernement, ce qui limite sa portée et sa légitimité, tandis que la société civile bénéficie d'une portée plus large et d'une capacité d'action qui lui permettent de garantir le respect du principe de l'ONU consistant à « ne laisser personne de côté ».

Cependant, le partenariat relatif à l'analyse et à la mise en œuvre des programmes ne constitue qu'un aspect parmi d'autres. Il est également nécessaire que la société civile soit placée sur un pied d'égalité dans le suivi et l'évaluation des initiatives et que les communautés puissent s'exprimer quant aux interventions menées en leur sein. Les processus de suivi et d'évaluation ascendants dans lesquels la société civile participe à la programmation, oriente d'éventuelles modifications et veille à la responsabilisation de l'ONU vis-à-vis de ses objectifs et principes peuvent exercer une grande influence sur les initiatives de consolidation de la paix à long terme ainsi que sur l'amélioration de la relation entre la société civile et l'ONU.

« Au-delà de son travail avec les gouvernements nationaux, l'ONU devrait entreprendre des partenariats au niveau communautaire. »

Consultation dans les zones frontalières

« Une nouvelle structure devrait permettre de soutenir les gens à la base. »

Consultation en Éthiopie

« L'ONU devrait participer au renforcement des systèmes de communication et de connectivité pour assurer et faciliter la circulation d'informations du niveau local au niveau international. »

Consultation dans les zones frontalières

Encadré n° 11 : recommandations des participants sur les partenariats

- « Je voudrais que l'ONU se mette au niveau des communautés et s'engage à leurs côtés au lieu de travailler uniquement avec les gouvernements nationaux. »
- « L'ONU devrait adopter des approches participatives ascendantes et, par conséquent, offrir la possibilité aux organisations locales de la société civile de participer à l'élaboration des processus des Nations Unies. »
- « L'ONU devrait être plus inclusive et s'engager sciemment sur les questions frontalières. »
- « [Il est] nécessaire de fournir un espace propice au renforcement des capacités des jeunes. »
- « [Il faudrait] établir ou rechercher des « champions » des Nations Unies au sein des communautés. »

Recommandations à l'ONU au niveau national

- **En collaboration avec les groupes de travail de consolidation de la paix au niveau national²⁶** et les groupes de la société civile identifiés dans l'état des lieux²⁷, les équipes pays des Nations Unies devraient **veiller à ce que toutes les initiatives de consolidation de la paix soient mises en œuvre conjointement par une équipe OSC-ONU**, où la société civile est placée sur un pied d'égalité quant aux initiatives menées.

²⁶ Voir axe de recommandation n° 1 pour plus de détails à ce sujet.

²⁷ Voir l'axe de recommandation n° 1 pour plus de détails à ce sujet.

- Ensuite, **l'équipe ONU-OSC devrait mettre en place un mécanisme de suivi et d'évaluation ascendant, qui permettrait à la société civile de partager son point de vue sur l'avancement des initiatives, sur les adaptations nécessaires et enfin sur l'évaluation finale.** Les indicateurs de progrès et de résultats devraient être établis en collaboration avec la société civile et être fondés sur les changements espérés en cas de réussite de l'initiative. De telles pratiques de suivi et d'évaluation ascendantes encourageraient également les retours ainsi que la responsabilisation.
- **Les équipes pays des Nations Unies devraient s'efforcer d'engager la société civile dans l'élaboration des processus politiques nationaux, notamment des processus destinés à la conception de dispositifs de paix nationaux, à une réconciliation ou à une réforme constitutionnelle.** De par sa position unique et les liens étroits qu'elle entretient généralement avec les gouvernements, l'ONU accompagne souvent de près les efforts nationaux réalisés dans le domaine de la paix. Ainsi, une étroite collaboration avec divers acteurs de la société civile qui trouveraient leur intérêt dans ces processus tout en offrant des points de vue et analyses uniques s'avérerait hautement bénéfique.
- **Les lignes directrices sur l'engagement communautaire proposent des modalités de mise en œuvre pour de nombreuses recommandations figurant dans le présent rapport (voir l'encadré n° 12). Ce dernier encourage les équipes pays des Nations Unies à avoir recours à ces lignes directrices pour définir leur engagement auprès de nombreux acteurs de la société civile.** Les équipes pays de l'ONU, ainsi, devraient concevoir des plans de mise en œuvre en collaboration avec la société civile afin d'appliquer ces lignes directrices.
- Les équipes pays de l'ONU devraient veiller à ce que le nouveau personnel de l'ONU dans un pays donné **suive une initiation approfondie, dans le cadre de son programme d'introduction, avec les acteurs de la paix locaux afin de mieux comprendre les différents enjeux et de mieux travailler avec la société civile.**

Recommandations au Secrétariat des Nations Unies

- Le Bureau d'appui pour la consolidation de la paix des Nations Unies devrait avoir recours aux **lignes directrices sur l'engagement communautaire récemment élaborées afin de renforcer les liens entre l'ONU et la société civile et devrait vérifier leur application dans les pays concernés (voir l'encadré n° 12.)** À cet égard, le Bureau d'appui à la consolidation de la paix devrait collaborer avec les équipes pays des Nations Unies pour élaborer des plans de mise en œuvre qui permettraient de mettre en œuvre les lignes directrices dans différents contextes. Ces plans de mise en œuvre devraient être conçus de pair avec la société civile, qui participerait à la vérification des progrès réalisés dans le cadre des lignes directrices.
- Au siège des Nations Unies, le Bureau d'appui à la consolidation de la paix devrait maintenir le **modèle des groupes de travail société civile-ONU tel qu'il est utilisé dans le processus des lignes directrices sur l'engagement communautaire** afin de suivre les progrès accomplis dans l'approche de consolidation et de maintien de la paix ainsi que les recommandations connexes. Ce modèle améliore non seulement le partenariat avec la société civile, mais favorise en outre la transparence et permet le développement de modèles de responsabilité.

Encadré n° 12 : les lignes directrices sur l'engagement communautaire des Nations Unies, un outil pour faire progresser l'engagement entre l'ONU et la société civile

Le rapport de 2018 du Secrétaire général sur la consolidation et la pérennisation de la paix appelait à l'élaboration de lignes directrices améliorant l'engagement de l'ONU auprès de la société civile au niveau local. Un groupe de travail ONU-société civile a ensuite élaboré les lignes directrices du système des Nations Unies sur l'engagement communautaire dans la consolidation et la pérennisation de la paix, parues en août 2020.

Nombre de recommandations contenues dans ces lignes directrices résonnent avec les recommandations formulées par LPI dans ce rapport. Elles font ainsi écho à la nécessité d'élaborer des mécanismes promouvant un engagement plus fort entre l'ONU et la société civile. À ce titre, figure ci-dessous un aperçu des similitudes et liens entre les recommandations contenues dans les lignes directrices sur l'engagement communautaire des Nations Unies et les recommandations du présent rapport. Si elles étaient mises en œuvre, ces recommandations pourraient faire considérablement progresser ces partenariats essentiels.

Recommandations des lignes directrices	Recommandations de LPI
<p>Recommandation n° 1 : L'ONU devrait entreprendre « dans le cadre du bilan commun de pays (BCP), une analyse contextuelle communautaire, conjointe, sexospécifique, et tenant compte des conflits des risques ainsi que le repérage des communautés et des acteurs locaux de la société civile ».</p>	<p>Recommandation n° 1 : « Alors que le nouveau processus de BCP est lancé, les équipes pays des Nations Unies, sous la direction du Bureau du Coordonnateur résident, doivent veiller à ce que le processus d'élaboration des BCP favorise l'inclusion de diverses organisations de la société civile et implique largement les organisations communautaires, les acteurs sous-nationaux et les groupes informels, en plus des acteurs gouvernementaux concernés, des organisations régionales et sous-régionales, des donateurs et des institutions financières internationales. »</p>
<p>Recommandation n° 2 : L'ONU devrait constituer « un organe permanent conjoint ONU-société civile au niveau national, dédié à la cohérence et à la coordination internes du système onusien afin d'améliorer la communication, la formation, la gestion des connaissances et l'échange d'informations ciblés aux niveaux national et local, y compris en matière d'engagement communautaire. »</p>	<p>Recommandation n° 1 : « Les équipes pays des Nations Unies devraient soutenir, collaborer avec ou, lorsque cela est nécessaire, créer des groupes de travail de consolidation de la paix au niveau des pays, qui seraient présidés par le Bureau du coordonnateur résident et réuniraient des membres de la société civile, des représentants clés du gouvernement et des acteurs internationaux. »</p>
<p>Recommandation n° 3 : « Pour garantir une approche sensible aux conflits fidèle au principe fondamental consistant à "ne pas nuire", l'ONU devrait, pendant et après l'engagement communautaire, discuter en amont avec les acteurs de la société civile des éléments détaillés de son engagement communautaire afin de ne pas exposer ces acteurs à des risques ou des dangers, et devrait prendre si nécessaire des mesures préventives en consultation avec les acteurs locaux de la société civile ainsi que leurs communautés. » Cette initiative comprendrait « la réalisation d'évaluations</p>	<p>Recommandation n° 1 : Les Nations Unies devraient « concevoir un mécanisme permettant l'inclusion systématique des points de vue des acteurs de la société civile qui œuvrent à la consolidation de la paix » et « là où l'espace civique est restreint et où les acteurs de la société civile sont confrontés à des problèmes sécuritaires, un processus distinct devrait être conçu conjointement pour garantir l'inclusion de ces acteurs dans les exercices analytiques au sein d'un espace sécurisé ».</p>

<p>régulières des risques et des mécanismes d'alerte rapide en consultation avec les acteurs locaux et leurs communautés ainsi qu'avec les organisations régionales et sous-régionales compétentes. »</p>	
<p>Recommandation n° 4 : L'ONU devrait « garantir la participation significative des acteurs locaux de la société civile aux phases de prise de décision, d'analyse, de conception, de planification, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation et d'établissement de rapports sur les programmes de consolidation de la paix, s'engageant à un stade précoce et tout au long du processus tout en assurant un retour ainsi qu'une stratégie de sortie fondée sur des ressources locales pour obtenir un effet durable à la fin du projet ».</p>	<p>Recommandation n° 4 : Outre la recommandation n° 1, « l'équipe ONU-OSC devrait mettre en place un mécanisme de suivi et d'évaluation ascendant, qui permettrait à la société civile de partager son point de vue sur l'avancement des initiatives, sur les adaptations nécessaires et enfin sur l'évaluation finale ».</p>
<p>Recommandation n° 4 : « L'ONU devrait identifier les canaux de communication les plus adaptés au contexte, en tenant compte de leur portée et de leur crédibilité (...) puis concevoir à partir de ces informations des supports de communication conviviaux et des plateformes adaptées aux capacités et au contexte des communautés. Ceux-ci pourraient inclure des brochures, des réseaux sociaux, des programmes de télévision et de radio simplifiés, contenant des schémas et traduits dans les langues locales ou des assemblées publiques communautaires destinées aux acteurs de la société civile et aux communautés locales ».</p>	<p>Recommandation n° 2 : « Il est nécessaire que des efforts soient mis en œuvre pour expliquer cette stratégie dans le pays ciblé. Les équipes pays des Nations Unies, dirigées par le Coordonnateur résident, devraient partager régulièrement des informations aux communautés sur le rôle que joue l'ONU au sein de cette stratégie, sur ses priorités, son mandat et sa présence multiple. Ces informations devraient être diffusées au moyen d'outils de communication adaptés au contexte, tels que les réseaux sociaux ou les plateformes mobiles et SMS couramment utilisés. »</p>
<p>Recommandation n° 4 : « En reconnaissant que les acteurs locaux de la société civile sont les principaux agents du changement, l'ONU devrait également plaider pour leur participation effective, en particulier celle des groupes marginalisés, aux processus de paix nationaux et aux interventions destinées à la consolidation de la paix. »</p>	<p>Recommandation n° 4 : « Les équipes pays des Nations Unies devraient s'efforcer d'engager la société civile dans l'élaboration des processus politiques nationaux, notamment des processus destinés à la conception de dispositifs de paix nationaux, à une réconciliation ou à une réforme constitutionnelle. »</p>
<p>Recommandation n° 5 : Pour prendre en charge les demandes de financement plus modestes, « l'ONU devrait introduire des modalités de financement innovantes, prévisibles, flexibles et tolérantes au risque, qui permettraient aux initiatives locales de contribuer de manière tangible à un changement structurel à long terme. »</p>	<p>Recommandation n° 3 : « Dans le but de financer des OSC locales plus petites et diversifiées afin de compléter les mécanismes de financement existants du Fonds, les Nations Unies pourraient envisager de mettre en place un mécanisme de soutien distinct, plus souple et plus accessible. Un tel « fonds local d'appui à la consolidation de la paix », doté de critères d'éligibilité différents, serait plus adapté aux acteurs locaux de la paix, moins reconnus, mais véritablement efficaces. Il est indispensable de mettre en place un processus de sélection des</p>

projets financés par ce fonds qui soit à la fois inclusif et défini en collaboration étroite avec les membres des communautés dans lesquelles les projets seront menés. »

Recommandations aux autres acteurs

Recommandations à la Commission de consolidation de la paix des Nations Unies

La CCP est avant tout un organe intergouvernemental qui, au cours des cinq dernières années, a intégré davantage de membres de la société civile dans ses discussions. Toutefois, les relations entre la Commission et les acteurs non étatiques méritent d'être améliorées davantage. Pour l'instant, les membres de la société civile souhaitant participer officiellement aux réunions de la CCP doivent y être invités pour présenter leurs observations. Depuis cinq ans, malgré une faible augmentation, le nombre de membres de la société civile invités stagne²⁸. Les acteurs de la société civile peuvent assister aux réunions publiques et être consultés ponctuellement et de manière informelle sur le contenu des réunions. En dehors de New York, l'accès à la CCP est difficile. De plus, le manque d'une consultation et de partage d'information systématiques avec la société civile représente un défi de taille.

Pour une relation plus inclusive et plus transparente avec la société civile, à la fois à New York et dans le monde, le présent rapport recommande que :

- **La Commission de consolidation de la paix, sur la base de ses [Directives provisoires de 2007 relatives à la participation de la société civile aux réunions de la Commission de consolidation de la paix](#), élabore un plan détaillé sur la manière dont elle pourrait travailler systématiquement avec la société civile de façon plus cohérente, notamment en favorisant la participation de la société civile aux réunions et en garantissant le bon usage et la prise en compte des analyses approfondies produites par les parties prenantes au niveau national, exposées dans l'axe de recommandation n° 1 du présent rapport. Il convient de développer les outils propices à un engagement virtuel avec la société civile ne pouvant se rendre à New York²⁹.**
- **La Commission de consolidation de la paix, dans un effort conjoint avec le Bureau d'appui à la consolidation de la paix pour davantage de transparence, communique bien à l'avance des informations détaillées sur les réunions aux organisations de la société civile (notamment sur le statut public et la diffusion en ligne des réunions, ainsi que des notes succinctes). Dans cette optique, un site internet détaillé pourrait être développé afin de fournir de telles informations en amont et de rendre accessibles toutes les synthèses et enregistrements des réunions publiques une fois celles-ci terminées³⁰.**

²⁸ D'après des données accessibles librement, lors des réunions publiques tenues entre 2016 et le 15 avril 2020, environ 6 % des intervenants appartenaient à des organisations de la société civile. Ce chiffre provient des données disponibles sur <https://www.un.org/peacebuilding/documents>. LPI reconnaît l'existence de réunions non publiques auxquelles les OSC peuvent participer, mais ces informations ne sont pas accessibles librement.

²⁹ Ce rapport salue l'innovation dans la mise en place de réunions virtuelles pendant la pandémie de COVID-19 en 2020 et encourage la poursuite de ces pratiques dans un environnement post-COVID.

³⁰ Le site internet développé pour l'examen de la CCP de 2020 et les réunions virtuelles de la CCP est une bonne pratique et pourrait être poursuivi après la pandémie de COVID-19 (voir <https://www.un.org/peacebuilding/content/pbc-meetings-2020-review-0> et <https://www.un.org/peacebuilding/content/peacebuilding-commission-virtual-meetings>).

- **La Commission de consolidation de la paix s’efforce de favoriser la participation d’un large échantillon de la société civile au sein de ses réunions, en mettant en place des moyens alternatifs aux interventions habituelles pour permettre à la société civile de contribuer aux discussions.**
- Lors de visites protocolaires, la CCP continue d’inclure **un panel diversifié de la société civile qui ne se cantonne pas aux grands acteurs nationaux.**

Recommandations au Conseil de sécurité des Nations Unies

- Le Conseil de sécurité des Nations Unies devrait prendre des mesures, s’attaquer aux dimensions et aux facteurs internationaux des conflits, ainsi qu’aux blocages internationaux à la consolidation de la paix, **en se basant sur des analyses des contextes nationaux et en travaillant en étroite collaboration avec un large panel d’acteurs de la société civile pour obtenir des informations à jour.**
- Le Conseil de sécurité des Nations Unies devrait exiger que tous les **rapports pertinents** du Secrétaire général sur les opérations de maintien de la paix des Nations Unies³¹ ainsi que les rapports sur le dispositif de consolidation de la paix des Nations Unies (le Bureau d’appui à la consolidation de la paix, la Commission de consolidation de la paix et Fonds pour la consolidation de la paix)³² **incluent les perspectives des membres de la société civile qui œuvrent pour la consolidation de la paix.**
- Le Conseil de sécurité des Nations Unies devrait veiller à ce que **les divers points de vue de la société civile soient entendus lors du renouvellement de mandat et des discussions relatives à des thèmes ou pays spécifiques.**
- Le Conseil de sécurité des Nations Unies devrait **mandater les instances des Nations Unies pour créer des mécanismes permettant d’intégrer la société civile à tous les travaux des équipes pays des Nations Unies**, en particulier dans le cadre de l’analyse des conflits.
- Le Conseil de sécurité des Nations Unies devrait **poursuivre son engagement avec la Commission de consolidation de la paix**, et solliciter plus systématiquement la contribution de cette dernière sur un large champ de questions liées à la consolidation et à la pérennisation de la paix dans les pays examinés par la CCP et le Conseil de sécurité.
- Le Conseil de sécurité des Nations Unies devrait continuer à solliciter des rapports actualisés de la part du Secrétaire général concernant les progrès accomplis en matière de pérennisation de la paix. Le Conseil de sécurité devrait également demander à la société civile de lui fournir des « rapports parallèles » sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre d’une approche de pérennisation de la paix ainsi que des recommandations connexes sur une base semestrielle ou annuelle. En attendant l’élaboration d’un rapport parallèle, le Conseil de sécurité pourrait organiser des consultations avec la société civile en amont ou en aval du rapport du Secrétaire général et solliciter la participation de la société civile lors de la présentation du rapport³³.

³¹ Plus particulièrement, les rapports sur les missions de pérennisation de la paix des Nations Unies et les discussions spécifiques à chaque pays devraient bénéficier de la contribution de la société civile.

³² Il s’agit particulièrement des rapports sur le Fonds pour la consolidation de la paix, sur la consolidation et la pérennisation de la paix et sur des discussions spécifiques à chaque pays.

³³ Voir l’encadré n° 9 pour davantage de détails sur les mécanismes d’engagement.

Conclusion

En s'engageant dans ce processus d'examen, LPI avait pour objectif d'apporter des perspectives souvent peu entendues dans les discussions sur les politiques mondiales afin d'introduire de nouvelles réflexions et recommandations dans les débats sur la consolidation et le maintien de la paix ainsi que sur le rôle de l'ONU dans le soutien de la consolidation de la paix. Toutefois, au cours de ce processus, nous nous sommes rendu compte que de nombreuses recommandations avaient déjà été évoquées par la société civile dans le passé. Il est donc nécessaire de leur accorder plus d'importance. Il s'agit du troisième examen du dispositif de consolidation de la paix des Nations Unies, cinq ans après le rapport du Groupe consultatif d'experts sur le dispositif de consolidation de la paix qui a introduit le changement vers la pérennisation de la paix, et le troisième rapport du Secrétaire général sur la consolidation et la pérennisation de la paix. Néanmoins, de nombreuses recommandations issues des processus précédents semblent avoir été mises de côté, une nouvelle vision de la consolidation de la paix n'ayant toujours pas aboutie.

À l'avenir, les discussions relatives aux principes et aux concepts devront être délaissées au profit d'une mise en œuvre concrète. Il est nécessaire de suivre les progrès de près et de mettre en place des mécanismes de responsabilisation vis-à-vis des engagements pris. Au-delà de la reconnaissance des obstacles qui entravent les progrès, nous devons développer, tester et mettre en pratique de nouvelles façons de les surmonter, ensemble, en tant que collectif œuvrant à la consolidation de la paix à travers le monde.

Il existe deux moyens incontournables pour atteindre cet objectif. Premièrement, la participation de la société civile est essentielle. Cette relation revêt une importance capitale. Il s'agit de l'un des points à améliorer afin de créer un véritable engagement à plusieurs niveaux capable d'apporter des solutions aux dynamiques de conflits. Il convient d'abandonner les pratiques actuelles qui consistent à recueillir des informations et à reléguer la société civile au rang de simple exécutante, afin d'établir des partenariats équilibrés entre l'ONU et les acteurs de la société civile en matière de consolidation de la paix. L'accent sera à la fois mis sur la qualité de l'engagement, sur les résultats des interventions et sur l'inclusion de divers acteurs de la société civile à toutes les étapes du processus. Les mécanismes de financement devront être adaptés en conséquence. Deuxièmement, au travers d'un partenariat solide et durable avec la société civile, le mécanisme de consolidation de la paix de l'ONU et le secteur de consolidation de paix dans son ensemble doivent établir des liens plus fonctionnels entre les individus, les organisations de la société civile, les gouvernements et les initiatives internationales. Là encore, ce processus débute lors des phases d'analyse et de conception. La création de cadres inclusifs et exhaustifs, suggérée par les acteurs de la consolidation de la paix consultés et soulignée dans l'axe de recommandation n° 2, peut permettre de guider les efforts nationaux et de créer un espace favorable au développement de relations intersectorielles et à plusieurs niveaux.

En ce qui concerne LPI, l'engagement dans l'Examen du dispositif de consolidation de la paix des Nations Unies pour 2020 ne se limite pas au présent rapport, qui constitue simplement une étape parmi d'autres. À ce titre, LPI prévoit de poursuivre son engagement avec un large panel de parties prenantes - la société civile, les grands acteurs nationaux, les organisations régionales et sous-régionales, l'UA et l'ONU - pour suivre la mise en œuvre des recommandations de l'examen 2020 du dispositif de consolidation de la paix des Nations Unies et du rapport 2020 du Secrétaire général sur la consolidation et la pérennisation de la paix, dans le but de permettre à l'ONU de jouer un rôle plus efficace dans la consolidation de la paix et de répondre aux besoins des personnes les plus directement touchées par les conflits.

Alors que cette étape s'achève et que nous envisageons déjà les étapes à venir, plusieurs considérations, qui seront développées plus tard, émergent :

- Comment l'ONU peut-elle mettre à profit son rôle pour faciliter l'élimination des restrictions présentes dans l'espace civique et développer des environnements inclusifs en vue de favoriser la collaboration entre les divers acteurs de la consolidation de la paix ?
- Quel est le rôle des gouvernements dans le partenariat entre l'ONU et la société civile ? Quels cadres permettant la collaboration à plusieurs niveaux peuvent être mis en place ?

Annexe 1 : revue du processus de participation de LPI à l'examen du dispositif de consolidation de la paix de l'ONU de 2020

Lorsque LPI a été contacté par le Bureau d'appui à la consolidation de la paix à New-York et s'est vu proposer l'organisation d'une consultation régionale dans le cadre de l'examen du dispositif de consolidation de la paix de l'ONU de 2020 (voir l'encadré n° 1), nous avons vu là l'occasion de réunir de nombreux acteurs des régions de la Corne de l'Afrique et des Grands Lacs, en particulier les acteurs de la paix issus des communautés, dont les points de vue sont souvent négligés dans les processus politiques mondiaux. En créant un tel espace de discussion, nous avons l'ambition d'organiser une consultation réunissant sur deux jours de nombreuses parties prenantes afin de connecter les prises de décisions au niveau global et les réalités locales engendrées par les conflits violents auxquelles sont confrontés ceux qui œuvrent pour la paix. En accord avec l'initiative sur la paix inclusive en pratique (IPIP) (voir l'encadré n° 2) initiée par LPI, nous avons pour but d'exposer et de remettre en question les pratiques actuelles d'engagement politique et de fournir un espace permettant à divers acteurs de s'impliquer dans les débats mondiaux relatifs à la consolidation de la paix.

Dans cette optique, il nous est apparu que le processus et le contenu des consultations revêtaient tous deux une importance capitale. Nous nous sommes ainsi donné pour objectif de mettre en place des consultations qui soient aussi pertinentes pour les participants, qui y présentent leurs opinions et points de vue, que pour les acteurs internationaux, qui découvrent et se nourrissent de ces opinions et points de vue.

Nous tenions à créer un espace inclusif, au sein duquel les participants se sentiraient les bienvenus, quel que soit leur lieu de travail, leur langue et l'ampleur de leur connaissance en matière de techniques, de procédures administratives et de subtilités politiques relatives à la consolidation de la paix par l'ONU. Il était initialement convenu d'utiliser la consultation multipartite de Nairobi pour étudier et développer conjointement des recommandations renforçant la réactivité et l'efficacité du dispositif de consolidation de la paix de l'ONU.

Encadré n° 13 : l'initiative sur la paix inclusive en pratique de LPI

Pour promouvoir la paix, les réponses politiques doivent répondre aux besoins et revendications des populations dans les zones de conflits. Cependant, en raison, entre autres, du fossé entre décideurs politiques et populations dans les zones de conflits, elles n'y parviennent souvent pas. Les interactions entre les responsables politiques internationaux et les acteurs de la paix locaux sont généralement superficielles, ponctuelles, inégalitaires, caractérisées par un manque mutuel de compréhension et des intérêts divergents. Ainsi, elles ne peuvent tirer parti des diverses forces d'action des acteurs de la paix locaux. L'initiative sur la paix inclusive en pratique (IPIP) de LPI vise à transformer la perception mutuelle des acteurs de la paix locaux et des décideurs politiques internationaux afin de promouvoir un travail commun permettant de répondre aux conflits. Elle soutient l'ensemble des parties prenantes dans le test et le développement de nouvelles pratiques destinées à encourager leur collaboration et encourage en outre un engagement pertinent aboutissant à des résultats positifs avant, pendant et après les interactions.

Adaptation à la pandémie de COVID-19

La pandémie de COVID-19 a entraîné la mise en place de règles de distanciation sociale, des restrictions de déplacement, la fermeture des frontières et plusieurs confinements. Nous avons tout d'abord envisagé l'annulation de l'événement. En effet, nous craignons que les alternatives disponibles, telles que les échanges téléphoniques ou les visioconférences, ne permettent pas de créer un espace de discussion pertinent. Or, un de nos collègues a qualifié cette réaction de « *crainte élitiste* », ce qui nous a aidé à prendre

conscience que nous étions sur le point de définir nous-mêmes ce qui était faisable et souhaitable pour les acteurs engagés dans la consolidation de la paix, et donc de prendre des décisions nous pas *avec eux*, mais *pour eux*.

Après réflexion, nous avons pris la décision de ne pas annuler l'événement, mais plutôt d'opter pour une approche différente, reposant sur divers procédés, à savoir les rencontres en présentiel et les conversations téléphoniques et en ligne. Ainsi, nous avons mené deux consultations en présentiel (à Mogadiscio, en Somalie, et à Bukavu, en RDC), deux consultations virtuelles (zone frontalière Kenya-Ouganda et Éthiopie) et deux consultations téléphoniques individuelles (Kenya et Soudan). Au final, 37 acteurs locaux engagés dans la consolidation de la paix, originaires de six pays différents, ont pris part aux consultations. Nous avons en outre organisé une rencontre virtuelle comptant 60 participants – issus de l'ONU, de l'Union africaine, de l'Autorité intergouvernementale pour le développement et d'organisations non gouvernementales internationales – afin de mieux comprendre leurs points de vue sur l'engagement de l'ONU en matière de consolidation de la paix.

Encadré n° 14 : adaptation au format virtuel

En collaboration avec les équipes programmes, LPI a organisé deux consultations en ligne. La première, qui s'est déroulée le 29 mars, comptait quatre représentants de la coalition transfrontalière Kenya-Ouganda soutenue par LPI et ses partenaires depuis plusieurs années. La seconde, qui a eu lieu le 2 avril, a réuni deux acteurs engagés dans la consolidation de la paix et le représentant groupe de réflexion d'Éthiopie. Au Soudan, la consultation s'est articulée autour de dix conversations téléphoniques. Au Kenya, deux jeunes acteurs de la paix locaux ont pris part à la consultation à travers des appels téléphoniques individuels. En outre, le 27 mars, une rencontre virtuelle a réuni 60 représentants d'organisations régionales et internationales. Toutes les parties prenantes, dont LPI en tant qu'organisateur, ont dû s'adapter aux échanges virtuels.

Au-delà du besoin de se familiariser avec les différentes plateformes et les manipulations techniques (y compris les questions liées à l'utilisation de lignes mobiles traditionnelles et au coût engendré), nous avons dû faire face à certaines difficultés, telles que la crainte pour les participants de prendre la parole en premier et le risque que personne ne s'exprime ou, au contraire, que tous s'expriment en même temps. L'ouverture d'esprit, la persévérance et les relations que nous avons déjà établies avec les participants ont été des vecteurs essentiels de notre adaptation à cet environnement virtuel.