



Civil Society Dialogue Network Policy Meeting

Améliorer les pratiques de l'UE en matière de stabilisation

Jeudi 16 février, Bruxelles, Belgique

Rapport de réunion

L'objectif de cette réunion était de permettre un échange sur les moyens de renforcer les pratiques de l'Union européenne (UE) en matière de stabilisation, en s'inspirant des bonnes pratiques et des enseignements tirés par des expert-es de la société civile. Dans le cadre des efforts continus déployés par l'UE pour améliorer ses pratiques en matière de stabilisation, cette réunion a rassemblé des officiel-les de l'UE et des expert-es de la société civile pour discuter des initiatives nécessaires pour que l'UE soutienne des transitions de crises politiques et humanitaires vers des agendas de développement, en contribuant à transformer les conflits et à renforcer des processus de paix.

La réunion a rassemblé 40 participant-es, dont 23 expert-es de la société civile provenant de différentes régions, ainsi que dix officiel-les du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et de la Commission européenne (CE). Les discussions se sont déroulées conformément à la règle de Chatham House.

Il n'y a eu aucune tentative de parvenir à un consensus au cours de la réunion ou par le biais de ce rapport, lequel présente les points clés et les recommandations formulées par les participant-es issu-es de la société civile. Ces recommandations ne peuvent être attribuées à aucune personne ou organisation participante et ne représentent pas nécessairement les vues de tou-tes les participant-es à la réunion, du European Peacebuilding Liaison Office (EPLO) et de ses organisations membres, ou des institutions de l'UE

Le Civil Society Dialogue Network

Le CSDN est un mécanisme permettant le dialogue entre la société civile et les responsables politiques de l'UE sur des questions de paix et de conflit. Il est cofinancé par l'Union européenne (instrument contribuant à la stabilité et à la paix). Il est géré par l'EPLO, un réseau de la société civile, en collaboration avec la CE et le SEAE. La quatrième phase du CSDN a commencé en 2020 et durera jusqu'en 2023. Pour de plus amples informations, veuillez consulter le [site Internet d'EPLO](#).

Recommandations clés

- ❖ *Une mise en œuvre efficace des activités de « stabilisation » nécessite que l'UE soit claire et transparente quant à ses objectifs. Les objectifs des institutions de l'UE et des États membres devraient être alignés.*
- ❖ *L'UE devrait continuellement établir des partenariats, s'engager et communiquer avec une diversité d'acteurs et actrices de la société civile de manière inclusive. Cet engagement ne doit pas mettre ces acteurs et actrices en danger.*
- ❖ *Il est essentiel d'investir dans une analyse régulière des conflits et de comprendre la diversité des acteurs et actrices pour garantir une mise en œuvre efficace. L'analyse des conflits doit tenir compte du genre, des formes de discriminations croisées et du climat.*
- ❖ *L'UE devrait veiller à ce que ses pratiques de stabilisation favorisent l'adaptabilité, l'apprentissage et la redevabilité.*
- ❖ *Les pratiques de l'UE en matière de stabilisation devraient être centrées sur la population (et non sur l'État) afin de garantir la sécurité humaine.*
- ❖ *La « légitimité » d'un·e acteur ou actrice donné·e dans un contexte de conflit complexe doit être bien comprise.*
- ❖ *Le financement de l'UE dans les contextes de stabilisation doit tenir compte des conflits et suivre le principe de « ne pas nuire ».*

Les discussions ont permis de dégager les recommandations et points clés suivants :

Une mise en œuvre efficace

- ❖ *Une mise en œuvre efficace des activités de « stabilisation » nécessite que l'UE soit claire et transparente quant à ses objectifs. Les objectifs des institutions de l'UE et des États membres devraient être alignés.*
- ❖ *L'UE devrait continuellement établir des partenariats, s'engager et communiquer avec une diversité d'acteurs et actrices de la société civile de manière inclusive. L'engagement ne doit pas mettre ces acteurs et actrices en danger.*
- ❖ *Il est essentiel d'investir dans une analyse régulière des conflits et de comprendre la diversité des acteurs et actrices pour garantir une mise en œuvre efficace. L'analyse des conflits doit tenir compte du genre, des formes de discriminations croisées et du climat.*
- ❖ *L'UE devrait veiller à ce que ses pratiques de stabilisation favorisent l'adaptabilité, l'apprentissage et la responsabilité.*

L'UE devrait définir clairement ce qu'englobe le terme « stabilisation », ainsi que les **objectifs et les résultats attendus** de ses initiatives en matière de stabilisation dans tout contexte concerné. L'UE devrait également être claire quant à la portée de son intervention, laissant ainsi à d'autres acteurs la possibilité d'intervenir dans leurs domaines de compétence. Les conflits sont des processus non linéaires et souvent cycliques qui nécessitent des efforts soutenus en matière de consolidation de la paix. Dans son approche, l'UE devrait éviter de créer par inadvertance une dichotomie entre consolidation de la paix et stabilisation. Travailler par étapes risquerait d'imposer des lignes rouges politiques et d'entraver les progrès. Par ailleurs, dans les pays qui connaissent des cycles de violence, il est difficile de déterminer quand la stabilisation commence et quand elle s'achève. On a parfois l'impression que l'UE hésite ou évite d'utiliser son capital politique dans des contextes fragiles et touchés par des conflits, alors que ce serait nécessaire pour un changement à plus long terme.

Afin d'éviter de saper les efforts collectifs, les objectifs des **États membres et des institutions de l'UE devraient être alignés et contribuer à l'approche intégrée de l'UE**.¹ L'UE devrait atténuer le risque de politisation et de retard des actions de stabilisation, lequel peut être aggravé par des tensions entre les États membres de l'UE. En outre, plusieurs États membres ont un passé colonial et les perceptions négatives à leur égard peuvent être projetées sur l'UE elle-même. Pour de nombreux pays partenaires, ceci peut compromettre le rôle de l'UE en tant que partenaire stratégique dans la recherche de solutions.

- Pour atténuer certaines des perceptions négatives et les risques qui sont liés à ces éléments, l'UE devrait investir dans la diversité de son personnel détaché dans les pays tiers et trouver des moyens de diversifier son action extérieure.

L'UE devrait donner la priorité à des engagements avec divers-es partenaires locaux et locales² tout au long de sa programmation. **La participation de la société civile au processus de planification, et le fait de lui permettre d'orienter l'action d'une façon sensible aux conflits, sont importants pour transformer les conflits et renforcer l'appropriation locale.** Les organisations de la société civile (OSC) sont souvent considérées comme le partenaire final intervenant au moment de la mise en œuvre, mais elles sont souvent exclues de la phase de conception. Dans certains contextes, le manque de confiance entre l'UE et les OSC locales constitue un obstacle à la collaboration³.

¹ Les définitions de la « stabilisation » varient d'un État membre à l'autre. Les États membres de l'UE détachent des experts nationaux dans différents contextes, ce qui peut conduire à un manque de cohérence dans l'action si les définitions diffèrent.

² Notamment les chefs traditionnels et religieux, les défenseur-es des droits humains, les acteurs et actrices urbain-es et ruraux/rurales, les femmes et les jeunes.

³ Un-e participant-e a cité le cas du Mali.

- Afin d'ancrer les efforts de stabilisation dans les dynamiques de conflit et les réalités des communautés, **l'UE devrait étendre son action aux villes plus petites, aux banlieues ainsi qu'aux zones rurales et isolées.** Toutefois, en raison de problèmes de sécurité ou par manque de ressources, les déplacements des officiel·les de l'UE situ·es dans des contextes de conflit peuvent être limités aux capitales et à d'autres zones jugées sûres. D'autres manières d'étendre l'engagement de l'UE avec la société civile et les populations locales, y compris sur le plan numérique, peuvent permettre d'arriver à une meilleure compréhension du conflit.
- Dans des contextes de forte volatilité, des acteurs et actrices émergent·es de la société civile opèrent souvent au sein de structures informelles⁴, mais les connaissances de ces acteurs et actrices peuvent se perdre si elles ne sont pas systématiquement cartographiées et gérées. Le maintien de la pratique consistant à créer des feuilles de route pour travailler avec la société civile peut être un moyen de garantir un engagement significatif et d'assurer des consultations régulières dans les pays où l'UE déploie des actions de stabilisation⁵.
- Il existe parfois des hypothèses préexistantes concernant les principales parties prenantes avec lesquelles il convient de s'engager. Plutôt que de s'inscrire dans des analyses historiques, l'UE devrait faire un effort conscient pour impliquer les individus, les réseaux et les associations qui jouent réellement un rôle dans la transformation des conflits. L'UE ne doit pas se contenter de s'engager auprès des acteurs et actrices désigné·es par le gouvernement, car il arrive que des gouvernements autoritaires tentent de manipuler les organisations non gouvernementales (ONG) avec lesquelles l'UE travaille.
- L'UE devrait être prête à conseiller et guider les acteurs et actrices de la société civile dans les contextes de conflit sur la manière d'utiliser les différents instruments et outils à leur disposition.⁶ Le sentiment qui prévaut est que les acteurs et actrices de la société civile ne connaissent ou ne comprennent souvent pas les outils de l'UE à leur disposition, ou encore comment former des coalitions pertinentes pour obtenir un soutien.

La grande visibilité du travail de l'UE avec les acteurs et actrices de la société civile peut mettre ces dernier·es en danger, et l'UE devrait atténuer ces risques, par exemple en trouvant d'autres modes de participation avec une visibilité européenne limitée ou inexistante. Les partenaires locaux et locales peuvent ne pas être en mesure de publier certaines informations pour des raisons de sécurité et doivent trouver des moyens de prendre en compte ce qui est sensible au niveau local. Les organisations internationales non gouvernementales (OING) peuvent donner de la visibilité aux messages des partenaires locaux et locales sans compromettre leur sécurité.

Une mise en œuvre efficace repose sur une analyse solide des conflits qui tient compte du changement climatique et de l'égalité des genres. Dans des contextes en évolution rapide, l'analyse de conflit nécessite de recueillir des données de qualité auprès de la société et d'agréger des informations complexes, notamment de comprendre les différents niveaux (local, national, externe, régional, international) d'un conflit et d'aller au-delà des acteurs et actrices directement concerné·es⁷. **L'analyse de conflit doit être considérée comme un processus constant et organique,** et ne doit pas être trop formelle et structurée. Il convient de garder à l'esprit que **l'analyse de conflit n'est pas un processus neutre, mais qu'elle est intrinsèquement politique** : selon les personnes qui la mènent et celles qui sont consultées, elle aboutit à des résultats différents. L'avantage de l'analyse ne

⁴ Un·e participant·e a cité le cas de la Syrie.

⁵ Un·e participant·e a cité le cas du Tchad.

⁶ Par exemple, le moment opportun pour approcher les différents acteurs et actrices de l'UE et les instruments de financement disponibles.

⁷ L'exclusion de certains groupes ou populations dans la réponse humanitaire, par exemple, peut devenir une source de tension et d'instabilité.

réside pas uniquement dans les connaissances acquises, mais aussi dans le fait de rassembler les personnes et d'établir des relations et de la confiance entre les parties prenantes dans le cadre de la consolidation de la paix.

- L'analyse de conflit doit tenir compte de la dimension de genre et de la manière dont les dynamiques de genre peuvent être transformées. Le genre ne doit pas être considéré uniquement comme une question féminine, mais aussi tenir compte des différents types de masculinité. La sensibilité aux conflits nécessite de comprendre comment le genre interagit avec d'autres formes de discrimination telles que l'âge, l'origine ethnique, le statut socioéconomique, la religion, la situation géographique, etc.
- L'analyse de conflit doit également prendre en considération et cartographier les risques environnementaux et climatiques afin que l'action n'aggrave pas les risques liés au changement climatique et à la dégradation de l'environnement.
- Afin de réaliser des analyses de conflit de qualité, l'UE devrait disposer de **ressources (notamment humaines) suffisantes et s'efforcer d'avoir une couverture géographique adéquate**. L'UE devrait mieux gérer la perte de connaissances, d'expertise et d'apprentissage due à la rotation de son personnel dans les institutions, les délégations de l'UE et les missions de sécurité et de défense commune.

L'utilisation d'outils numériques peut favoriser l'élaboration de cadres de redevabilité, car **les espaces numériques peuvent être plus sûrs**. Les espaces numériques peuvent permettre de relier les acteurs et actrices de la société civile au-delà des clivages politiques et de renforcer l'empathie.

- Lorsqu'elle utilise des outils numériques, l'UE doit veiller à leur accessibilité, atténuer les risques de création de bulles numériques qui engendrent des divisions et **garantir la sécurité des personnes impliquées dans les espaces numériques**. Les plateformes numériques permettant à la société civile de s'engager ont le potentiel d'ouvrir des voies de dialogue.
- Toute initiative numérique prometteuse devrait être identifiée et développée.

Approche de la stabilisation

- ❖ *Les pratiques de l'UE en matière de stabilisation devraient être centrées sur la population (et non sur l'État) afin de garantir la sécurité humaine.*
- ❖ *La « légitimité » d'un acteur ou d'une actrice donné-e dans un contexte de conflit complexe doit être bien comprise.*

Les échecs passés ont montré que la stabilité ne peut être atteinte si les actions risquent de renforcer des élites abusives, corrompues et peu inclusives⁹, et l'UE doit être consciente de son rôle dans la légitimation d'acteurs et actrices lorsqu'elle s'engage auprès d'eux et elles. **La légitimité des acteurs et actrices peut changer pendant et après un conflit**, et doit être évaluée attentivement. L'UE n'agit pas toujours de façon unifiée dans l'identification des acteurs et actrices et des processus politiquement légitimes, ce qui peut faire manquer des occasions de transformer les conflits. Le genre devrait faire partie de la conversation sur la légitimité, car les femmes sont souvent exclues du dialogue et négligées en tant qu'actrices légitimes.

Dans les contextes où les pouvoirs de l'État sont limités, il est essentiel de comprendre le rôle des acteurs et actrices non étatiques, des autorités *de facto*, des détenteurs et détentrices de pouvoir et des décideurs et décideuses. L'UE devrait renforcer ses pratiques de stabilisation dans les zones où l'État est contesté et repenser la manière dont elle peut s'engager auprès des autorités *de facto* qui assument les fonctions de l'État. L'UE devrait

⁹ Un participant a cité le cas de l'Afghanistan.

également se pencher sur les difficultés liées à l'engagement auprès des groupes armés et trouver des moyens de faciliter ces processus en intégrant leurs points de vue et leurs priorités dans le processus de stabilisation.

Les besoins et les priorités des communautés et la protection des civils doivent être au cœur de l'action de l'UE en matière de stabilisation. Le partenariat entre l'UE et la société civile devrait être défini par le dialogue, la collaboration et l'écoute active et humble des besoins de la population. Il convient de trouver un équilibre entre le soutien aux acteurs et actrices étatiques et la nécessité de les tenir responsables de leurs actions.¹⁰ L'UE devrait soutenir le renforcement du contrat social entre l'État et la société afin de soutenir le développement d'une gouvernance plus réactive et plus responsable.

- La redevabilité mutuelle et l'exemplarité sont la clé de la réussite des initiatives de stabilisation, qui doivent inclure des garanties strictes ainsi qu'un suivi des cas d'abus.
- La notion de redevabilité en matière de justice devrait être abordée en tant qu'élément clé de la stabilisation, en particulier ce qui relève de la justice transitionnelle.
- Il devrait y avoir des indicateurs clairs pour déterminer quand les éléments d'une initiative ou d'une intervention sont considérés comme dangereux / à risque. Les données doivent être collectées sur le terrain et les actions doivent être adaptées sur la base de ces données. Les contextes peuvent changer rapidement, en particulier après la signature d'accords¹¹.

La population elle-même doit être perçue comme une actrice de la stabilisation, et non comme une bénéficiaire passive.¹² La protection peut également être assurée par des acteurs et actrices de la société civile, et pas seulement par les forces de sécurité. Parfois, les États eux-mêmes sont la source de l'insécurité, et une protection civile non armée peut être nécessaire. Le rapprochement des OSC et des communautés avec les forces de sécurité et de défense de l'État, d'une manière qui ne crée pas de menaces pour la sécurité des personnes civiles, peut changer de manière significative la dynamique entre la société civile et les forces de sécurité, ainsi que favoriser la compréhension mutuelle et le respect des droits humains.

L'UE devrait veiller à ce que sa communication contribue à l'établissement de relations et favorise les échanges avec la société civile. Le langage utilisé doit être compréhensible, clair et dépourvu de jargon. L'utilisation des moyens de communication locaux peut être plus efficace que l'utilisation de la presse, des médias et des canaux officiels.

Financement

- ❖ *Le financement de l'UE dans les contextes de stabilisation doit être sensible aux conflits et suivre le principe de « ne pas nuire ».*

Le financement de masse conduit à une planification de masse du haut vers le bas, qui ne laisse pas de place à la granularité des analyses de conflit et à l'adaptation rapide des actions. L'UE devrait s'efforcer d'allouer **un financement direct au niveau des communautés et vers les petites OSC locales** qui sont les mieux placées pour agir en tant qu'agents du changement et avoir un impact. Les exigences en matière d'administration et de rapports

¹⁰ Un-e participant-e a mentionné un projet pour lequel il n'y a pas eu de suivi de la satisfaction des conditions de retour par le gouvernement, et les populations retournant dans la région ont été exposées à de nouveaux risques.

¹¹ Un-e participant-e a mentionné le cas du Soudan et l'accord de Juba.

¹² Un-e participant-e a cité l'exemple de l'ouest du Niger, où le processus de stabilisation a impliqué un travail de cohésion sociale et une coopération entre civils et forces de sécurité.

imposées aux petites OSC doivent être ajustées pour s'adapter de manière réaliste à leurs capacités. Pour un changement durable, les OSC locales doivent être en mesure d'acquiescer une indépendance à long terme vis-à-vis des OING. L'UE pourrait inclure certaines conditions dans ses contrats avec les ONG locales et internationales, telles que le partage des coûts de gestion et l'intégration des ONG locales dans la conception des programmes.

La consolidation de la paix et la prévention des conflits, notamment les efforts liés au nexus humanitaire-développement-paix, peuvent impliquer beaucoup d'essais et d'erreurs, et **les instruments de financement de l'UE devraient refléter le fait qu'une grande partie du travail est expérimentale** et qu'il peut falloir beaucoup de temps pour en récolter les fruits. L'UE devrait expérimenter à petite échelle de nouvelles approches prometteuses, puis intégrer les enseignements tirés et les transposer à plus grande échelle. Les questions touchant au nexus humanitaire-développement-paix doivent être considérées comme une « échelle mobile », avec des actions évoluant à des vitesses différentes à des moments différents. Une telle flexibilité peut créer des opportunités de paix. Par exemple, le fait de s'engager en même temps dans les initiatives post-catastrophe et post-conflit peut s'avérer fructueux pour des objectifs de stabilisation.

Les opportunités de financement peuvent créer une concurrence néfaste entre les organisations de la société civile. Pour réduire la concurrence et encourager la collaboration afin d'améliorer l'efficacité, **l'UE devrait s'efforcer de passer d'un financement sectoriel à une planification par zone** fondée sur les besoins des communautés. La planification par zone a le potentiel de créer des alliances entre les OSC qui travaillent dans une même zone et de contribuer à répondre à certaines divisions liées au conflit.

L'UE devrait fournir en particulier des financements durables pour les initiatives qui sont manifestement adaptables et qui visent à développer une confiance entre différents acteurs et actrices¹³. Il y a des craintes que les instruments de l'UE ne soient pas totalement adaptés à cet objectif, bien que l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde (NDICI-GE) démontre que l'UE a la volonté de mieux adapter ses instruments extérieurs. L'UE devrait continuer d'avoir un dialogue sincère et durable avec les acteurs et actrices de la société civile afin de créer des instruments de financement plus flexibles.

Les contraintes bureaucratiques liées au financement peuvent être un obstacle à des actions rapides et au développement de relations de confiance. La signature d'un contrat peut prendre des mois, et être suivie de longs processus nécessaires au démarrage des opérations et à l'établissement de relations avec les acteurs et actrices de la paix sur le terrain. Cet aspect devrait être atténué dans les contrats pour toute activité liée à la stabilisation mise en œuvre par des OSC.

¹³ Un-e participant-e a cité en exemple la plateforme nationale pour le dialogue en Ukraine.