Humanitaire
Enjeux, pratiques, débats

22 | Juillet 2009
La Corne de l'Afrique sous surveillance internationale

Travailler à la reconstruction de la paix dans des situations de fragilité ou de postconflit : l'exemple de *Saferworld* en Somalie, au Soudan et en Ouganda

Virginie Giarmana

Édition électronique
URL : https://journals.openedition.org/humanitaire/404
ISBN : 978-2-918362-40-1
ISSN : 2105-2522

Éditeur
Médecins du Monde

Édition imprimée
Date de publication : 13 juillet 2009
ISSN : 1624-4184

Référence électronique
Virginie Giarmana, « Travailler à la reconstruction de la paix dans des situations de fragilité ou de postconflit : l'exemple de *Saferworld* en Somalie, au Soudan et en Ouganda », *Humanitaire* [En ligne], 22 | Juillet 2009, mis en ligne le 13 octobre 2009, consulté le 24 octobre 2022. URL : http://journals.openedition.org/humanitaire/404

Ce document a été généré automatiquement le 24 octobre 2022.

Tous droits réservés

Travailler à la reconstruction de la paix dans des situations de fragilité ou de postconflit : l'exemple de *Saferworld* en Somalie, au Soudan et en Ouganda

Virginie Giarmana

1 **La présidence portugaise de l'Union européenne du deuxième semestre 2007 avait identifié la préparation d'une réponse de l'Europe aux situations de fragilité comme une de ses priorités. Le débat sur les États dits « fragiles » est loin d'être nouveau au niveau européen (à Bruxelles comme dans les États membres) et les questions sont redondantes : comment qualifier un État de « fragile » ? Quelle est la définition de la fragilité ? Quelle est la réponse la plus adaptée en termes de coopération au développement et de soutien à la construction d'institutions étatiques ? Quel mode de financement adopter ? Comment faire le lien entre les interventions humanitaires, le développement, le soutien à la paix et à la sécurité ?**

2 Pour les organisations travaillant à la prévention des conflits, la qualification « fragile » reste difficile à définir et à employer. C'est la raison pour laquelle des organisations comme *Saferworld* préfèrent parler d'« États en conflit », ou « en postconflit », pour éviter de rentrer dans un débat sans fin sur la « vraie » définition de la fragilité. Toutefois, le débat bruxellois risque d'avoir des conséquences importantes sur la manière dont l'Union européenne organise sa réponse humanitaire, de développement et de prévention des conflits dans les années à venir. *Saferworld*, ONG britannique spécialisée à l'origine dans la lutte contre les armes légères mais couvrant aujourd'hui un spectre d'action plus vaste, allant de la réforme des systèmes de sécurité à la « sensibilité aux conflits »[1] de programmes de développement, cherche à influencer les discussions à Bruxelles. Elle base ses recommandations sur son expérience de terrain

(en particulier dans la Corne de l'Afrique) et les leçons tirées des projets qu'elle met en œuvre. Trois principes sont particulièrement soulignés : l'importance d'une société civile active - comme le démontre le programme « acteurs non étatiques » en Somalie -, la réforme des systèmes de sécurité de manière intégrée et coordonnée comme préconisée au Sud-Soudan, et enfin la « sensibilité aux conflits » lors de la mise en œuvre de projets de développement, telle qu'appliquée en Ouganda.

De l'importance d'une société civile active

3 La situation en Somalie, désespérante pour certains, reste l'une des préoccupations majeures de la communauté internationale. Les attaques de piraterie qui ont eu lieu ces derniers mois le long des côtes n'ont fait que renforcer l'attention portée à ce pays. L'absence de gouvernement stable depuis plus d'une décennie, des institutions incapables d'apporter à leur population les services vitaux minimums (santé, sécurité et alimentation), un pays divisé en trois régions plus ou moins autonomes, des violences et des conflits incessants sont quelques-uns des points saillants de la situation somalienne. Nombre d'organisations internationales, gouvernementales ou non, s'investissent dans le pays et tentent de soutenir une population civile vulnérabilisée par des années de guerre.

4 Le bureau régional de *Saferworld*, basé à Nairobi, met en œuvre depuis 2005 un projet de renforcement et d'organisation de la société civile somalienne. Le projet prend sa source dans la dichotomie qui existe entre l'importance du rôle joué par les organisations de la société civile en Somalie - dont certaines ont pris en charge les fonctions régaliennes de l'État (santé, sécurité) - et le manque de reconnaissance et de considération de ce rôle par les structures institutionnelles régionales ou nationales somaliennes et les donateurs internationaux.

5 L'objectif de *Saferworld*, allié à trois organisations somaliennes du Puntland, Somaliland et du centre-sud du pays était au départ de renforcer la coordination et la collaboration entre les organisations de la société civile dans ces trois régions. L'idée était de créer un forum unique et national, représentatif de tous les secteurs de la société civile et qui pourrait être un interlocuteur reconnu et écouté des bailleurs de fonds internationaux.

6 Après une première phase d'identification et de référencement des réseaux pertinents, une série de consultations-discussions a eu lieu dans les trois régions. Ces consultations-discussions ont abouti à la création de trois groupes de travail : chacun comprend des représentants des communautés « d'anciens », des associations professionnelles, du secteur privé, des groupes de femmes et de jeunes et des ONG locales. Ces trois groupes ont engagé un dialogue actif avec les autorités somaliennes (lorsqu'elles existent et fonctionnent), les parlementaires somaliens et la communauté internationale. Depuis 2007, une série de consultations sans précédent a permis à la société civile somalienne de formaliser ses préoccupations, priorités et besoins. Ainsi en mai 2007, au moment de la révision des priorités européennes en matière d'aide au développement pour la Somalie, les organisations du centre-sud ont participé à une consultation organisée par une grande partie des bailleurs de fonds (Nations unies, Union européenne, IGAD, DfID, Italie, USAID et Banque mondiale) à Kampala en Ouganda. Ivan Campbell, le directeur du programme Afrique de *Saferworld*, estime que « *la consultation de Kampala a représenté une opportunité sans précédent pour un dialogue direct entre la société civile somalienne et la communauté internationale. Alors qu'il a fallu plus*

d'une semaine pour certaines organisations pour arriver jusqu'à Kampala, leur détermination à assister à la rencontre reflète l'importance qu'elles accordent au dialogue politique ».

7 Dans un pays aussi troublé que la Somalie, cette initiative montre l'importance du rôle de la société civile, comme acteur du tissu social, mais aussi comme interlocuteur pertinent et particulièrement représentatif des besoins et préoccupations des populations. Pour *Saferworld*, ce point est central et doit être compris et intégré dans toutes les interventions des bailleurs de fonds, tout particulièrement dans des sociétés qui sortent de situations de conflit. Comprendre les besoins des populations doit passer par une approche participative, grâce à laquelle les communautés locales peuvent s'exprimer, se sentir parties prenantes d'un processus qui les concerne au premier chef. Trop souvent, les donateurs négligent de consulter les populations qui doivent pourtant bénéficier de leurs programmes de soutien et d'aide et se contentent de financer des priorités identifiées au mieux au niveau national, au pire par les bailleurs de fonds eux-mêmes. En permettant aux organisations de la société civile somalienne d'être reconnues comme interlocutrices lors de la programmation des budgets de développement, *Saferworld* et ses partenaires favorisent les conditions d'un dialogue où la voix de la société somalienne peut se faire entendre. Ce dialogue est d'autant plus important à l'heure où l'Union européenne ne sait répondre que par la force à la menace de piraterie au large des côtes somaliennes.

Recréer un système de sécurité dans les situations de postconflit

8 S'inspirant de l'expérience somalienne, le bureau de *Saferworld* à Juba au Sud-Soudan songe à s'investir plus avant dans le soutien et le renforcement de la société civile sud-soudanaise. Depuis quelques années, *Saferworld* a développé son expertise dans la région en collaborant avec le gouvernement et certaines organisations locales pour mettre en place un système de régulation des armes légères. Ce premier projet nous a permis de nous implanter dans la région et d'établir une relation de confiance avec nos différents interlocuteurs. Nous avons constaté à nouveau que dans cet environnement fragile, les organisations de la société civile jouent un rôle de régulateur social, en remplaçant l'État dans les fonctions régaliennes qu'il ne peut assumer. Renforcer ces organisations en leur permettant de développer et d'entretenir des relations à long terme avec les autorités du Sud-Soudan et les bailleurs de fonds internationaux fait partie des priorités de *Saferworld* pour les mois et années à venir.

9 En parallèle de ce projet, *Saferworld* a mené une enquête sur le terrain, pour évaluer dans quelle mesure les programmes de Désarmement, Démobilisation et Réintégration (DDR) et de construction de systèmes de sécurité fiables sont coordonnés et intégrés au Sud-Soudan. Dans des situations de postconflit, le rétablissement d'un système de sécurité fiable est l'une des priorités : ainsi qu'indiqué par l'OCDE dans son « Manuel sur la réforme des secteurs de la sécurité » : « *si les États veulent créer les conditions dans lesquelles ils peuvent sortir d'une spirale descendante de crimes, d'insécurité et de sous-développement, les dimensions socio-économiques, de justice et de sécurité doivent être prises en compte simultanément* ». Ceci se traduit souvent par la mise en œuvre de programme de RSS (Réforme du Secteur de la Sécurité) plus ou moins planifiés, structurés et coordonnés. De plus, le lien entre les programmes RSS et d'autres, aussi liés aux questions de sécurité mais ne portant pas systématiquement le label RSS, n'est pas

toujours fait. Ainsi au Soudan, la recherche menée par *Saferworld* indique que de nombreux progrès sont possibles en matière d'intégration des différentes composantes d'un système de sécurité fiable et redevable : en effet, en général, les bailleurs de fonds et les institutions programment et financent des projets qui portent sur l'une ou l'autre composante d'un système de sécurité sans prendre en compte ce qui peut exister en parallèle (le DDR, le contrôle des armes légères, la réforme de l'armée, la création d'une police plus proche des communautés, etc...). L'efficacité et l'impact en sont limités et parfois même contre-productifs. Dans le cas du Soudan, *Saferworld* préconise une meilleure coordination et communication entre les personnes qui conçoivent et mettent en œuvre les différents projets, ainsi qu'une plus grande considération pour les besoins des communautés locales.

De l'impact des projets de développement et coopération

10 En Ouganda enfin, *Saferworld* a concrètement mis en œuvre le concept de *conflict sensitivity* (« *sensibilité aux conflits* ») dont elle s'est faite la championne depuis de nombreuses années auprès des bailleurs de fonds internationaux. La théorie de la sensibilité aux conflits part du constat que les projets de développement peuvent avoir des conséquences néfastes lorsque leur planification ne prend pas en compte les dynamiques de conflits ou les tensions latentes entre différents groupes de population. À l'inverse, il est indiscutable aujourd'hui que des programmes de développement bien menés peuvent contribuer à la réduction de conflits ou à la promotion de la paix. L'exemple classique du Rwanda en 1994 montre les conséquences que peuvent avoir des programmes humanitaires, de développement et de construction de la paix qui ne prennent pas suffisamment en compte les dynamiques sociales. À l'époque, les agences de secours n'avaient pas cherché à comprendre les raisons des tensions, ni à mieux cerner les besoins et demandes des potentiels bénéficiaires de leurs programmes. Pendant les premières semaines de la crise et avec l'afflux des réfugiés, la distribution de nourriture a été faite suivant les structures traditionnelles de l'autorité. Au final, un montant important de nourriture avait été volé et les groupes les plus vulnérables n'avaient pratiquement rien reçu. Lorsque les agences humanitaires ont cherché à revoir les canaux de distribution de nourriture, de violents conflits ont surgi dans les camps.

11 L'un des moyens de prévention de ces conséquences négatives est de commencer, avant toute chose, par réaliser une analyse des facteurs de conflit potentiels. En ayant recours à des consultations et discussions avec les populations locales, il s'agit essentiellement de comprendre l'histoire des relations entre les individus d'une région ou d'une localité, d'identifier les sources de tensions pas toujours verbalisées mais néanmoins présentes et de prendre aussi conscience des attentes, besoins et demandes de ces populations. Cette analyse du conflit donne une idée claire du contexte et ce faisant, elle permet d'identifier des priorités de travail ou de développement.

12 Dans les montagnes de Kasese, en Ouganda, à soixante kilomètres de la frontière avec la République démocratique du Congo, l'accès aux ressources d'eau potable est difficile pour les deux ethnies se partageant la zone : certaines familles doivent faire plus de cinq kilomètres à pied pour parvenir au point d'eau et l'attente devant la source est parfois très longue, particulièrement le matin et en soirée. La rareté des ressources et

la difficulté d'accès entraîne des disputes interethniques et intracommunautaires. À la demande insistante d'une des deux ethnies concernées, la localité de Kasese a décidé d'investir dans un système d'irrigation et de distribution d'eau moderne et adapté à la région. *Saferworld* et ses partenaires locaux ont été appelés en renfort pour faciliter la mise en œuvre du projet et éviter qu'il n'ait des conséquences négatives ou conflictuelles entre les populations. En organisant plusieurs consultations avec des représentants des deux groupes ethniques, *Saferworld* et ses partenaires ont instauré des forums de discussion et des codes de dialogue. Les habitants eux-mêmes estiment que grâce à cette intervention, les deux communautés communiquent et sont à même de régler les problèmes qui peuvent se poser sans violence. Au sein des communautés, le constat est le même : grâce au projet, aux réunions et rencontres organisées, un dialogue s'est instauré, certaines préoccupations ont été verbalisées, identifiées et prises en compte. Lorsque les plans de drainage ont été dévoilés, tous les habitants ont été capables d'en discuter et de proposer les améliorations qui permettront d'éviter d'attiser les tensions.

13 Il n'existe pas de recette miracle pour sortir d'un conflit ou pour reconstruire des structures étatiques en panne. L'expérience de *Saferworld* dans la Corne de l'Afrique, tout comme celles d'autres organisations de prévention des conflits et construction de la paix indique que de simples projets, dont l'impact semble *a priori* limité à une région ou un groupe de population, peuvent avoir des conséquences nationales importantes. Quelques principes de base se dégagent ; l'analyse du contexte et la compréhension des enjeux et des conflits latents, la participation des communautés et la reconnaissance du rôle important joué par les organisations de la société civile, ainsi que la reconstruction et la réforme des secteurs de la sécurité, de manière intégrée et coordonnée. À nous de faire en sorte que l'Union européenne intègre ces principes et en fasse la base de son intervention dans des pays en situation de fragilité ou de sortie de crise.

NOTES

1. Pour en savoir plus sur ce concept, voir dans cet article, p. XXX.

RÉSUMÉS

La présidence portugaise de l'Union européenne du deuxième semestre 2007 avait identifié la préparation d'une réponse de l'Europe aux situations de fragilité comme une de ses priorités. Le débat sur les États dits « fragiles » est loin d'être nouveau au niveau européen (à Bruxelles comme dans les États membres) et les questions sont redondantes : comment qualifier un État de « fragile » ? Quelle est la définition de la fragilité ? Quelle est la réponse la plus adaptée en termes

de coopération au développement et de soutien à la construction d'institutions étatiques ? Quel mode de financement adopter ? Comment faire le lien entre les interventions humanitaires, le développement, le soutien à la paix et à la sécurité ?

INDEX

Index géographique : Ouganda, Somalie, Soudan
Mots-clés : Bailleur, Conflit, Donateur, Sécurité, Société civile, Union européenne (UE)

AUTEUR

VIRGINIE GIARMANA

Virginie Giarmana est coordinatrice du plaidoyer européen pour l'organisation *Saferworld* à Bruxelles. Elle a travaillé pendant de nombreuses années pour Amnesty International – en France, au Luxembourg et à Londres – puis pour la coalition européenne *Corporate Justice*. Elle a rejoint *Saferworld* en 2007.