(Dés)intégrer la paix:

COMMENT L'UE PEUT-ELLE MIEUX S'ENGAGER AUPRÈS DES ÉTATS TOUCHÉS PAR LES CONFLITS ?

HISTORIQUE, CONTEXTE ET DÉFIS

Le 24 avril 2025, des décideurs politiques, des praticiens et des chercheurs se sont réunis à Bruxelles pour élaborer ensemble des propositions en vue d'une approche plus efficace de l'Union européenne (UE) en faveur de la stabilité, de la paix et de la prospérité dans les pays partenaires touchés par des conflits. L'événement était co-organisé par Search for Common Ground et le European Think Tanks Group, et cofinancé par le Service belge de Coopération au Développement et d'Aide humanitaire et le Service néerlandais de Stabilisation et d'Aide Humanitaire. Les discussions ont eu lieu au moment où les décideurs politiques européens discutent des éléments constitutifs du prochain cadre financier pluriannuel (CFP) de l'UE, dans un contexte de reprise des conflits violents dans le monde et de changement des priorités de la politique étrangère de l'UE. S'appuyant sur les connaissances de première main de praticiens et de chercheurs en Afghanistan, au Burkina Faso, en République Démocratique du Congo et au Mali, les discussions ont exploré les principaux défis, le potentiel de transformation des conflits, les opportunités et les recommandations afin de jeter les bases d'une approche optimisée de l'UE dans les États fragiles et touchés par des conflits.

Les participants ont mentionné **les principaux défis** suivants:

- **L'UE a mis en place un cadre solide de politiques et d'approches en faveur de la paix, mais la mise en œuvre est entravée** par la fragmentation des responsabilités et une trop grande importance accordée aux actions à court terme et à forte visibilité. Cette « mentalité de crise » peut éclipser l'analyse contextuelle plus approfondie et l'engagement à plus long terme qui sont essentiels pour s'attaquer aux facteurs structurels et pour parvenir à des solutions durables. La prochaine approche européenne autour de la fragilité, si elle parvient à faire le lien entre les secteurs (humanitaire, développement et consolidation de la paix), devrait être en mesure de répondre à certaines de ces limites.
- **L'approche actuelle à l'égard des États touchés par les conflits tend à être descendante (top-down)** et principalement axée sur les élites, plutôt que de s'attaquer aux causes profondes du conflit et de soutenir une paix et une prévention durables. Les partenariats, voire les dialogues avec différents types d'acteurs et d'organisations locaux, sont limités et les procédures ne permettent pas une appropriation locale suffisante des interventions soutenues par l'UE. Plus généralement, les politiques extérieures de l'UE (y compris le commerce, le climat et la sécurité) ne sont pas suffisamment sensibles aux conflits ; toutefois, des efforts sont actuellement déployés au niveau interne pour promouvoir la sensibilité aux conflits ainsi que l'évaluation des conflits.
- **L'UE aurait tout intérêt à projeter une vision globale, concrète, clairement communiquée et axée sur l'impact de ce qu'elle souhaite réaliser dans un pays ou une région donné(e), au-delà de ses divers outils et politiques.** En interne, la consolidation de la paix à long terme n'a pas de « propriétaire » clair,

avec diverses unités en sous-effectif couvrant un large éventail de questions, et aucun comité du Conseil ou du Parlement dédié pour discuter de l'étendue des questions liées aux conflits et à la paix.

- L'UE reste fière, à juste titre, de ses origines en tant que projet de paix, mais doit faire face à de nouvelles réalités géopolitiques qui remettent en question cette identité. Le nouveau sentiment d'urgence en matière de défense a renforcé les récits qui présentent **une dichotomie entre l'approche « balles et pansements »** *(bullets and band aid)* **et l'investissement du secteur privé** dans des contextes légèrement plus stables (par exemple Global Gateway). **Cette approche risque de laisser de côté la prévention des conflits, le traitement des causes profondes des conflits et le renforcement de la résilience dans les États touchés par les conflits.**
- **Le montant du financement pour la consolidation de la paix a atteint son niveau le plus bas depuis 15 ans** et continue de diminuer. Pourtant, réduire l'APD en général ou les (déjà) faibles pourcentages de financement des efforts de paix (par exemple, 1 % au niveau de l'UE) pour combler les déficits budgétaires de la défense ne produira probablement pas les résultats escomptés. Non seulement le rapport qualité-prix de la prévention des conflits est bien plus élevé que celui de l'investissement dans la défense, mais il permet également de réduire les menaces qui ne peuvent être traitées militairement. De même, le coût de l'inaction n'est souvent pas pris en compte.

DOMAINES D'ACTION PRIORITAIRES : ENSEIGNEMENTS ET RECOMMANDATIONS

1. Le cadre : adopter une approche cohérente des conflits et de la fragilité qui soutienne des efforts de paix inclusifs et menés au niveau local, en passant de la réponse aux crises à la transformation des conflits à long terme, en utilisant toute la capacité institutionnelle et politique de l'UE.

- **Investir dans une réponse stratégique et globale de transformation des conflits.** La fragilité et ses causes profondes sont diverses. Les crises qui durent 15 ans ne doivent plus être considérées comme des crises, mais comme une réalité qui doit être résolue. Pour ce faire, il faut s'attaquer aux causes profondes des conflits, telles que l'injustice, l'exclusion, la mauvaise gouvernance et les inégalités socio-économiques. Par conséquent, tout type de stratégie de lutte contre la fragilité d'un pays devra s'adapter au contexte et permettre des réponses différenciées, en plaçant les personnes et la dignité humaine au cœur de l'action. Après tout, ce qui compte vraiment pour la paix diffère d'un endroit à l'autre et devrait être défini par les communautés elles-mêmes dans les contextes touchés par les conflits.
- **Renforcer le dialogue, l'écoute et la confiance** avec divers acteurs, notamment les organisations de jeunes, les organisations de femmes et les acteurs religieux, ainsi qu'avec les autorités nationales et les organisations régionales. L'appropriation locale et l'alignement restent essentiels à mettre en œuvre, non seulement au niveau des gouvernements partenaires, mais aussi avec les organisations de la société civile dans les pays partenaires et au-delà des élites dans les capitales. De telles approches sont essentielles pour garantir que l'approche de l'UE soit un facteur de paix, adapté à la réalité distincte de chaque pays.
- **Appliquer une approche sensible aux conflits dans toutes les politiques d'action extérieure de l'UE, y compris en matière de sécurité et de défense, d'investissements dans le cadre de Global Gateway, de relations commerciales ou d'action en faveur du climat et de la transition verte.** Cette approche sensible aux conflits devrait être appliquée systématiquement pour comprendre le contexte et informer la conception et l'adaptation des processus de programmation, de suivi et d'évaluation, en atténuant

les impacts négatifs involontaires sur les contextes fragiles. L'UE dispose d'une expertise interne qui peut être mise à profit pour atteindre cet objectif.

- **Soutenir les processus de paix inclusifs:** La paix ne se résume pas à l'absence de conflit. Les pays en proie à un conflit armé ont besoin d'aide pour mettre en place un processus de paix véritablement durable, qui s'attaque aux causes profondes des conflits persistants et améliore la cohésion sociale et la paix durable, en allant au-delà des négociations entre les acteurs militaires ou les élites politiques. Souvent, les populations locales considèrent les chefs religieux et communautaires comme des intermédiaires de paix plus légitimes pour lancer un processus national que les homologues étatiques auprès desquels les acteurs internationaux s'engagent principalement.
- **Assurer une coordination et une complémentarité plus fortes et utiliser la diversité de la boîte à outils de l'UE à l'avantage de l'UE, en réponse aux défis spécifiques au contexte.** L'UE dispose d'un grand nombre de politiques bien équilibrées et d'une boîte à outils complète pour gérer les contextes de conflit, notamment la diplomatie, un réseau important et indispensable de délégations de l'UE, la médiation, les moyens financiers et la marge de manoeuvre pour déployer une coopération à long terme et des interventions de réponse rapide, l'expertise technique, les missions civiles et militaires, qui peuvent tous être mis à profit pour aider à la résolution d'un conflit. Il existe également une pléthore d'institutions et de départements de l'UE dans 27 États membres qui s'occupent de la réponse de l'UE aux conflits, ce qui entraîne un travail horizontal en silos et dilue l'impact. Une vision globale de l'impact recherché par l'UE dans un pays ou une région donnée, basée sur une analyse commune (partagée de façon transparente par la “Team Europe”), permettrait à l'UE de mieux utiliser la complémentarité des différents outils et d'assurer la cohérence des politiques horizontales. Étant donné la nature transversale de la paix et de la fragilité, une coordination interdisciplinaire plus forte est nécessaire au sein des institutions de l'UE. En termes de cohérence verticale, si la diversité des 27 États membres est parfois considérée comme une faiblesse, elle peut aussi être une ressource : avec des objectifs à long terme communs, les États membres peuvent se concentrer sur leurs forces respectives et leurs différentes appétences pour la prise de risque afin de piloter simultanément différentes tactiques.
- **Veiller à ce que l'alerte précoce débouche sur une action rapide, en soutenant les efforts locaux, financièrement et politiquement.** La société civile et les chercheurs tirent régulièrement la sonnette d'alarme concernant des changements dangereux au niveau local qui laissent présager des violences à venir ; cependant, ces alertes précoces reçoivent rarement une attention suffisante jusqu'à ce que le conflit violent s'envenime au point que les médias internationaux en prennent note. À ce moment-là, de nombreuses occasions d'empêcher l'escalade ont été manquées et le prix de l'intervention a augmenté au-delà de ce que la prévention aurait coûté. Bien qu'il existe des mécanismes de financement européens importants et efficaces capables de réagir aux alertes précoces - en particulier le pilier de réaction rapide -, ces mécanismes doivent être renforcés et s'accompagner d'une réaction politique précoce cohérente.
- **Privilégier les partenariats locaux authentiques et participatifs** plutôt que les relations purement transactionnelles ou la transformation des populations des États touchés par des conflits en pions dans des luttes de pouvoir géopolitiques. Soutenir les solutions locales et le leadership de la société civile dans les contextes fragiles, notamment par le biais de mécanismes de partage des risques et de réduction des risques. Au sein de l'UE également, l'espace dont disposent les citoyens dans l'élaboration des politiques est de plus en plus menacé et devrait être protégé en garantissant une consultation significative et l'apport d'experts avant que les décisions ne soient prises et que les politiques ne soient finalisées.
- **Améliorer la communication stratégique** pour faire connaître l'offre de l'UE de manière claire et efficace aux citoyens européens et aux communautés locales, sans se perdre dans le jargon et les

grandes stratégies. Au-delà des institutions, le secteur de la consolidation de la paix dans son ensemble doit communiquer de manière plus professionnelle, en mettant en avant ses connaissances acquises au fil des décennies sur ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas pour parvenir à une paix durable.

2. Les citoyens : rester présents et renforcer la responsabilité de l'intérieur, par le biais d'une véritable responsabilité locale.

- **Rester politiquement présent:** le maintien d'une adresse diplomatique par l'UE favorise le dialogue et contribue à dépolitiser les opérations des ONG. De nombreux contextes de conflit sont caractérisés par un faible niveau de participation civile, même lorsqu'il y a des élections. Lorsque les besoins humanitaires sont très importants, la prise en charge des besoins d'une communauté permet d'obtenir le soutien populaire et, par extension, la légitimité. Le pouvoir est souvent accompagné d'armes, mais cela n'équivaut pas à la légitimité ou au soutien populaire. Si un coup d'État conduit à l'isolement, au désengagement et à des réductions massives des financements de la communauté internationale, les populations de ces pays ressentent ce changement comme un mépris de leurs besoins, de leur dignité humaine et de leur bien-être, ce qui affecte la perception qu'elles ont des acteurs internationaux et la confiance qu'elles leur accordent. Il en résulte un sentiment d'abandon facilement exploité par d'autres, en particulier lorsqu'elles sont délibérément alimentées en désinformation. S'engager ne signifie pas être d'accord: cela implique de chercher à comprendre, d'instaurer la confiance et de trouver des points d'entrée pour réduire les conflits violents et améliorer durablement la situation de la population. En outre, le coût de l'absence d'engagement doit également être pris en compte : l'absence d'action signifie non seulement la perte d'un impact positif potentiel, mais elle affecte également le « soft power » de l'UE, aujourd'hui et à l'avenir. Les ONG subissent également les conséquences de ces décisions : perçues par les autorités locales comme le lien avec la communauté internationale, leurs programmes sont affectés par des suspensions, une insécurité accrue et des mesures de contrôle renforcées. Il est donc important pour l'UE et ses États membres de maintenir une présence et de trouver des points d'entrée avec le gouvernement ou l'armée, qui ne seront pas un bloc monolithique.
- **Soutenir la responsabilisation de l'intérieur:** Dans une crise de longue date aggravée par un régime autoritaire et le retrait des partenaires, les organisations de jeunes et de femmes sont le moteur des efforts de résilience. Cependant, les restrictions civiques et le "tout-sécuritaire" nuisent aux perspectives de paix à long terme. La responsabilisation des autorités doit commencer de l'intérieur, en soutenant intelligemment les groupes de la société civile pour qu'ils fournissent des services et renforcent la cohésion sociale. Cela peut se traduire par l'instauration de dialogues visant à réduire l'attrait de l'adhésion à des groupes extrémistes, ou par la reconstruction de mouvements de la société civile visant à responsabiliser les autorités à tous les niveaux, étape par étape, avec des centaines de micro-négociations quotidiennes pour contourner les restrictions. Il est donc essentiel de permettre aux ONG de s'engager auprès des autorités, afin d'instaurer la confiance et, à plus long terme, la paix et la bonne gouvernance.
- **Soutenir de véritables partenariats locaux afin d'accroître l'impact et d'engager les ONG en tant que partenaires opérationnels officiels.** Plutôt que de considérer les organisations locales comme de simples exécutants de projets de l'UE, il convient de les reconnaître comme des architectes de leur propre avenir, et les dirigeants locaux comme des experts capables d'éclairer les stratégies de l'UE dans leur contexte. C'est en écoutant et en soutenant les initiatives communautaires de cette manière que l'on peut donner tout son sens à des expressions telles que « des solutions africaines à des problèmes africains ».

- **Concevoir, mettre en œuvre et évaluer des programmes en collaboration avec les communautés,** en tenant compte de leurs priorités et de leurs attentes, et en intégrant la cohésion sociale dans la conception. Par exemple, utiliser la première phase d'un projet pour établir des relations et organiser des discussions sur les besoins, et seulement dans la deuxième phase mettre en place l'infrastructure nécessaire, en encourageant la collaboration au-delà des clivages. Cela peut également inclure l'établissement de liens entre les communautés et leurs diasporas pour la paix.
- **Soutenir un espace d'information sain,** ce qui est important à la fois pour la cohésion sociale dans les communautés et pour la réputation de l'UE dans les pays tiers. Le soutien à l'éducation aux médias et à la vérification des faits est un élément à cet égard, mais au-delà de cela, l'UE devrait également travailler avec les entreprises technologiques pour repenser leur modèle commercial qui facilite la désinformation, en s'attaquant aux causes profondes de la polarisation en ligne.

3. Le financement : assurer un financement à long terme qui soit flexible pour s'adapter à la dynamique des conflits et contrôler l'impact.

- **Maintenir les caractéristiques, les modalités et la compatibilité avec le CAD à 93 % de l'actuel NDICI (Instrument de Voisinage, de Développement et de Coopération Internationale):** La fusion potentielle de tous les instruments d'action extérieure de l'UE dans le cadre financier pluriannuel (CFP) de l'UE après 2027 est risquée, même si l'instrument humanitaire et la ligne budgétaire restent distincts. Le règlement et les procédures de l'actuel NDICI sont adaptés à l'objectif, si la volonté politique existe d'utiliser les différents piliers et procédures pour garantir leur flexibilité originelle, avec des programmes géographiques, des programmes thématiques, un pilier de réponse rapide et un coussin supplémentaire pour les défis et priorités émergents
- Maintenir **le financement non humanitaire pour les pays fragiles et touchés par des conflits.** Avec une vision plus claire de ce que l'UE veut réaliser, la complémentarité des stratégies et des programmes peut être améliorée - garantissant un impact au-delà des cycles électoraux et des années budgétaires. Le financement du travail sur le triple lien ("triple nexus") par les organisations de la société civile doit être augmenté, en évitant les silos et les restrictions géographiques qui entravent les efforts conçus au niveau local.
- **Augmenter le financement de la paix dans le prochain CFP ,** soit par le biais du pilier thématique, soit par le biais d'une répartition ou d'un objectif. En outre, la paix doit être intégrée dans l'ensemble du portefeuille du NDICI. Il existe un important potentiel sous-utilisé dans les piliers géographiques, comme l'a indiqué l'examen à mi-parcours du NDICI.
- **Hiérarchiser les financements en fonction des besoins prioritaires des communautés:** dans le cas où le financement de certains pays est réduit et où des décisions difficiles sur les priorités doivent être prises, veiller à ce que les priorités des communautés soient le principe directeur de la prise de décision, afin d'accroître l'impact sur les domaines qui comptent le plus pour elles.
- **Équilibrer la prévisibilité et la flexibilité en veillant à ce qu'il y ait un financement à long terme qui puisse être flexible pour s'adapter à l'évolution de la dynamique des conflits, et contrôler l'impact:** Les mécanismes de financement doivent prévoir un engagement à long terme pour s'attaquer aux causes profondes tout en restant suffisamment souples pour s'adapter à l'évolution des contextes conflictuels. Si un changement de contexte (par exemple un coup d'État) nécessite une nouvelle réflexion de priorités, il convient d'adapter les modalités et les partenaires plutôt que de réaffecter le budget à un autre pays. Cette flexibilité et la capacité de travailler directement avec les OSC et les

communautés devraient être intégrées dès le départ ; à cet égard, l'UE dispose de bonnes pratiques qu'elle pourrait reproduire.

- **Conserver la capacité de réagir à de nouvelles situations de conflit urgentes par le biais du pilier de réaction rapide et du coussin supplémentaire.** Il convient de poursuivre la discussion sur la manière de s'assurer que les projets pilotes de prise de risque, les approches innovantes ou les réponses rapides qui ont été couronnés de succès puissent être suivis d'un financement à plus long terme ayant plus d'impact lorsque le financement d'amorçage ou le financement à court terme de 18 mois s'achève. Parmi les options possibles, on peut citer le maintien d'une enveloppe globale de financement ou le maintien d'une partie du financement géographique au niveau national sans programmation, mais pour une utilisation dans le pays concerné ; une autre option, sans doute plus difficile à mettre en œuvre, pourrait consister à créer de nouveaux fonds fiduciaires.
- **Concevoir le financement de la paix avec des mesures de succès appropriées et des procédures adaptées aux contextes de conflit.** La définition du succès de la consolidation de la paix et les indicateurs à utiliser pour mesurer le succès doivent être décidés avec les populations touchées. Les procédures de financement doivent également être adaptées à la mise en œuvre dans des contextes de conflit - par exemple, les appels d'offres ne posent pas de problème dans une capitale stable, mais deviennent un énorme obstacle dans une zone rurale reculée où les combats sont actifs. En outre, les ratios devraient être différents pour la consolidation de la paix et pour la coopération au développement : la consolidation de la paix ne nécessite pas de gros achats d'infrastructures ; au contraire, les coûts les plus importants sont les salaires des peacebuilders locaux qui effectuent le travail.
- **Davantage de financements, et en particulier des financements de qualité, devraient aller directement aux ONG locales.** Si des étapes doivent être définies pour atteindre cet objectif à l'avenir, dans l'intervalle, les **intermédiaires** (qu'il s'agisse d'autres ONG, d'agences de développement ou de mécanismes existants tels que les fonds communs des Nations Unies) **doivent être tenus responsables d'un véritable engagement** avec les acteurs locaux, plutôt que d'exercices consistant à cocher des cases. D'un point de vue pratique, cela nécessite des mécanismes de partage et de réduction des risques de la part de l'UE, et de repenser les mécanismes de diligence raisonnable afin de permettre des partenariats avec des ONG locales.

CONCLUSION

L'ordre international de l'après-guerre froide est en train de changer. La politique de puissance est de retour et l'UE risque de perdre sa crédibilité si elle n'agit pas en cohérence avec ses valeurs. La prévention des conflits, la consolidation de la paix et la dignité humaine doivent être au cœur de sa future stratégie, non seulement de manière rhétorique, mais aussi par le biais d'actions concrètes, de financements et de partenariats. L'UE sera jugée sur ses actes et non sur sa stratégie. Pour ce faire, elle doit faire preuve de volonté politique. **Une Europe qui assume son rôle d'acteur de paix,** qui est à l'écoute des besoins locaux, qui investit dans la prévention à long terme et qui travaille de manière horizontale et cohérente dans tous les secteurs sera plus efficace et plus légitime, tant à l'étranger qu'à l'intérieur de ses frontières.

Ce résumé a été préparé par Inge Brees, Search for Common Ground, avec la précieuse contribution de Sophie Desmidt, ECDPM, membre du réseau ETTG. Pour toute question ou réaction, veuillez contacter ibrees@sfcg.org.