



Collaborer avec les médiateurs internes

Maintenir la paix dans une période tourmentée



Note d'orientation 2.0

Programme des Nations Unies pour le développement
avec un financement et un appui de l'Union européenne



Le PNUD est le principal organisme des Nations Unies qui lutte contre l'injustice de la pauvreté, les inégalités et le changement climatique. Travaillant avec un vaste réseau d'experts et de partenaires dans 170 pays, nous aidons les pays à développer des solutions intégrées et durables pour les peuples et la planète. Pour en savoir plus, rendez-vous sur undp.org ou suivez-nous sur le compte @UNDP.

Collaborer avec les médiateurs internes

Maintenir la paix dans une période tourmentée

Deuxième édition 2018

Copyright ©UNDP 2020. All rights reserved.

One United Nations Plaza, New York, NY 10017, USA

Les analyses et les recommandations exprimées dans ce rapport ne reflètent pas nécessairement les opinions du Programme des Nations Unies pour le Développement, de son Conseil d'Administration ou de ses Etats membres.

Préface

Atteindre les objectifs de développement durable (ODD) demandera un investissement important et soutenu en ressources humaines et financières de la part de tous les États membres, ainsi qu'un engagement à l'échelle mondiale envers la prévention des conflits violents et la promotion de la paix. La volonté politique pour y parvenir reste forte.

Un autre investissement, plus subtil mais tout aussi important, sera également nécessaire pour renforcer la « capacité de collaboration » des sociétés. Au niveau national, cela se traduit par l'aptitude à collaborer au-delà des barrières politiques et sociales pour faire avancer des réformes cruciales, pour utiliser des ressources naturelles précieuses dans l'intérêt public et pour aborder de façon pacifique les risques ou les différends qui peuvent surgir.

Au niveau local, la capacité de collaboration se reflète dans les niveaux de cohésion sociale et dans l'aptitude des communautés à vivre et travailler ensemble dans des espaces partagés. Sans cette capacité, il sera impossible de concrétiser le consensus et les coalitions nécessaires à un changement significatif et aux réformes cruciales requises pour la réalisation des objectifs de développement durable et pour le maintien de la paix.

Cette capacité se reflète en partie dans les institutions, tant officielles que traditionnelles, dont la médiation favorise le consensus et le changement pacifique, qu'il s'agisse de comités parlementaires, de conseils de paix locaux, de commissions de réconciliation nationale ou de forums des anciens.

De façon tout aussi importante, elle se reflète dans le rôle et le travail d'intermédiaires de confiance – les « médiateurs internes » – qui utilisent leur influence, leur légitimité, leur courage et leurs compétences uniques pour déclencher les changements d'attitude et de comportement nécessaires à une transformation significative, souvent en arbitrant les différends avant que les tensions ne débouchent sur des explosions de violence.

Au cours des sept dernières années, les Nations Unies ont collaboré avec l'Union européenne pour fournir une assistance à ces acteurs du changement pacifique dans près de vingt pays. Dans de nombreux autres pays, des partenaires au développement ont fourni une assistance similaire à des médiateurs internes pour assurer à la fois la paix et le développement et, parfois, pour accompagner des processus de paix officiels.

Cette version actualisée de la présente note d'orientation, publiée pour la première fois en 2014, reprend les principaux enseignements tirés d'une grande variété de situations, notamment celles qui ont fait l'objet d'un appui dans le cadre du partenariat entre l'Union européenne et les Nations Unies. Elle souligne les stratégies viables pour identifier et soutenir ces intermédiaires, sans compromettre leur rôle unique ni leurs atouts. De façon plus large, elle reflète l'engagement des partenaires à renforcer les capacités nationales de prévention des conflits et à atteindre les objectifs de développement durable avec succès et en temps voulu.

Les médiateurs internes reflètent la capacité innée d'une société à imaginer de nouvelles possibilités et voies efficaces pour réaliser un développement durable et une paix permanente. Nous espérons que les utilisateurs de cette note au sein de l'Union européenne, des Nations Unies et au-delà y trouveront une incitation à fournir un soutien efficace et opportun à ces intermédiaires cruciaux, notamment dans le rôle qu'ils jouent pour maintenir la paix et faciliter la réalisation des objectifs de développement durable.



Marc Fiedrich
European Commission, Service for Foreign Policy Instruments (FPI), Head of Unit, Instrument contributing to Stability and Peace (IcSP)



Rene Van Nes
European External Action Service, Integrated Approach for Security and Peace, Acting Head of Division, Conflict Prevention and Mediation Support



Asako Okai
Assistant Secretary General, Assistant Administrator and Director of Crisis Bureau, UNDP



Remerciements

Cette note d'orientation a été élaborée avec le soutien financier de l'Union européenne. Le processus a été dirigé par l'équipe du Bureau des politiques de développement du Programme des Nations Unies pour le développement, placée sous la houlette de Katy Thompson et Vesna Markovic Dasovic, avec Josie Lianna Kaye comme auteur principal. Nous sommes reconnaissants aux personnes qui ont participé aux réunions et ateliers organisés sur le sujet, ainsi qu'à celles qui ont apporté de précieux avis au cours d'entretiens bilatéraux. Les premières ébauches de ce document ont bénéficié des contributions de plusieurs experts, notamment Claire Hawkins, Chetan Kumar, Ana Lukic, Mir Mubashir, Luqman Patel, Antti Pentikäinen, Noella Richard, Lorraine Reuter, Richard Smith, Sabina Stein, Sanna Tasala, et Olai Voionmaa, qui ont tous aimablement participé au processus d'évaluation par les pairs. Enfin et surtout, nous sommes reconnaissants à nos collègues, à nos partenaires et aux médiateurs internes eux-mêmes pour avoir fourni des études de cas, des témoignages et des conseils au bénéfice de ceux qui entament un travail lié aux médiateurs internes. Nous remercions donc sincèrement tous nos collègues et amis pour le temps et la patience investis dans cette note d'orientation.

Table des matières

Résumé analytique	5
Introduction	7
Aperçu	7
Le concept de médiateur interne	7
Objectifs, audience et structure de la note d'orientation	8
Partie 1 : Pourquoi collaborer avec les médiateurs internes ? La médiation par les acteurs internes dans le paysage des pratiques et politiques du XXIe siècle	11
La nature et la portée changeantes des conflits	11
Maintien de la paix et rôle des médiateurs internes	12
Médiation par des acteurs internes au XXIe siècle	16
Partie 2 : Comprendre les médiateurs internes et la médiation par des acteurs internes : origine, évolution et principales dimensions	20
Évolution d'un concept : points de vue théoriques et pratiques	20
Qu'est-ce qui fait des médiateurs internes des « acteurs internes » ?	23
Qu'est-ce qui fait des médiateurs internes des « médiateurs » ?	24
Quelles sont les principales forces et faiblesses des médiateurs internes ?	28
Partie 3 : Collaborer efficacement avec les médiateurs internes : Une stratégie de collaboration en huit points	30
3.1 Étape 1 : Analyser le contexte	30
3.2 Étape 2 : Élaborer une stratégie de gestion des risques	34
3.3 Étape 3 : Étudier les options et faire des choix stratégiques	37
3.4 Étape 4 : Encourager des processus consultatifs pour identifier des médiateurs internes appropriés	39
3.5 Étape 5 : Comprendre les besoins des médiateurs internes	44
3.6 Étape 6 : Développer conjointement une stratégie de collaboration : éléments potentiels	45
3.7 Étape 7 : Évaluer l'impact de la stratégie conjointe de collaboration	49
3.8 Étape 8 : Explorer des options pour assurer la soutenabilité	53
Partie 4 : Apprendre par la pratique	58
Grands principes de la collaboration avec les médiateurs internes	58
Conseils de professionnels et décideurs politiques	66
Témoignages/exemples fournis par des médiateurs internes	67
Encadrés	
Encadré 1 : Aperçu de la note d'orientation	10
Encadré 2 : Principales caractéristiques des médiateurs internes	21
Encadré 3 : Compréhension des médiateurs internes	23

Encadré 4 : Exemple d'un médiateur interne au travail	24
Encadré 5 : Profil type d'un médiateur interne	28
Encadré 6 : Rôles divers et durables joués par les médiateurs internes : Somalie	29
Encadré 7 : Domaines thématiques où travaillent les médiateurs internes et rôles habituels qu'ils y jouent	38
Encadré 8 : Médiateurs internes et collaboration avec les groupes armés en Syrie	39
Encadré 9 : Les médiateurs internes en tant que défenseurs de l'égalité des sexes	42
Encadré 10 : Comprendre les besoins des médiateurs internes	44
Encadré 11 : Pérenniser le travail d'un groupe informel de médiateurs internes : Exemples des Philippines et du Kenya	53
Encadré 12 : Comprendre le concept des infrastructures pour la paix (I4P – <i>Infrastructures for Peace</i>)	55

Études de cas

Étude de cas 1 : Rôle des médiateurs internes dans les processus de paix – Philippines	14
Étude de cas 2 : Rôle des femmes dans la prévention de la violence liée aux élections – Ouganda	18
Étude de cas 3 : Rôle des médiateurs internes orientés vers les traditions et la foi (TFIM – Tradition- and faith-oriented insider mediators) – Soudan du Sud	26
Étude de cas 4 : Rôle des médiateurs internes dans les conflits impliquant des ressources naturelles, des peuples autochtones et le développement – Pérou	32
Étude de cas 5 : Rôle des médiateurs internes dans le développement de la cohésion sociale – Yémen	36
Étude de cas 6 : Rôle des médiateurs internes dans l'alerte précoce – Bolivie et Timor-Leste	40
Étude de cas 7 : Rôle des médiateurs internes axés sur la tradition et la foi dans la prévention de la violence électorale – Lesotho	46
Étude de cas 8 : Médiateurs internes dans les infrastructures pour la paix (I4P) – Expériences en Afrique	50
Étude de cas 9 : Rôle de la médiation par des acteurs internes dans les conflits liés à la migration du bétail – Soudan et Soudan du Sud	56
Étude de cas 10 : Médiateurs internes et développement durable – Honduras	60
Étude de cas 11 : Médiateurs internes, peuples autochtones et projets industriels – Guatemala	64

Résumé analytique

Le XXI^e siècle est témoin d'une dramatique augmentation du nombre et de la complexité des conflits. Le nombre de guerres civiles majeures a presque triplé depuis 2010 et les décès liés aux conflits ont été multipliés par six entre 2011 et 2015¹. Les conflits sont de plus en plus **internationalisés, régionalisés et exacerbés par les guerres par procuration**. Alimentés par les inégalités, l'exclusion, le changement climatique et l'instrumentalisation politique de la religion, ces conflits ont un effet dévastateur sur la vie et les moyens de subsistance des populations. Les tendances actuelles des conflits ont souligné la nécessité de la prévention et entraîné une évolution fondamentale de la façon dont la communauté internationale aborde les conflits à l'aide d'efforts plus complets, plus axés sur la dimension locale et à plus long terme pour promouvoir et maintenir la paix.

Dans le cadre de cette évolution, les Nations Unies (NU) travaillent depuis 2012 en étroite collaboration avec l'Union européenne (UE) pour soutenir, **dans le monde entier, le développement, le renforcement et l'application des capacités de « médiation par des acteurs internes »**. La présente note d'orientation décrit un médiateur interne (MI) comme « une personne ou un groupe de personnes tirant sa légitimité, sa crédibilité et son influence d'une proximité socioculturelle ou religieuse, voire *personnelle*, avec les parties au conflit, qui leur confère de solides liens de confiance contribuant à encourager chez les principaux protagonistes le changement d'attitude requis pour, petit à petit, prévenir les conflits et contribuer au maintien de la paix ». Le partenariat NU-UE s'est donc concentré sur le renforcement des capacités des acteurs nationaux et locaux à contribuer à la mise en place de mécanismes nationaux, de forums et de capacités durables de médiation par des acteurs internes et de gestion des conflits.

La première phase du partenariat NU-UE a culminé avec l'élaboration d'une note d'orientation, intitulée « Soutenir la médiation par des acteurs internes : renforcer la résilience aux conflits et turbulences »², qui a été rédigée en 2013 et publiée en 2014. Cinq ans plus tard, **la version actualisée de cette note d'orientation cherche à éclairer et façonner le travail des acteurs des Nations Unies et de l'UE dans leurs efforts de collaboration avec les médiateurs internes**, en veillant à ce que ces efforts soient éclairés par les recherches innovantes les plus récentes et des points de vue tirés de la pratique. À cette fin, la note d'orientation rassemble les avis d'un large éventail d'universitaires, décideurs et professionnels recueillis au cours d'un examen documentaire approfondi, d'ateliers d'experts, d'enquêtes et d'entretiens. Ce processus a mis en lumière quatre constatations clés, qui structurent la note d'orientation :

- Les médiateurs internes ont un rôle vital à jouer dans le maintien de la paix dans une période tourmentée.
- Une certaine ambiguïté entoure les concepts et les pratiques à la fois des médiateurs internes et de la médiation par des acteurs internes.
- Les orientations sur le sujet doivent être actualisées et davantage nuancées.
- Les professionnels ont beaucoup de bonnes pratiques à partager concernant la collaboration avec les médiateurs internes, et les études de cas constituent un excellent outil pour comprendre ces pratiques dans leur contexte.

La partie I de la note d'orientation va donc **examiner la pertinence de la médiation par des acteurs internes dans le paysage des pratiques politiques du XXI^e siècle**. L'augmentation des guerres par procuration menées par les puissances mondiales et régionales a contribué à créer un environnement conflictuel de plus en plus complexe et dynamique, caractérisé par : la dégradation des terres et des ressources naturelles ; la montée des politiques identitaires ; la persistance du patriarcat ; le caractère exclusif du pouvoir politique et économique ; et la fragmentation des groupes armés. Ces complexités ont restreint l'espace politique laissé à la médiation. Tout comme l'Agenda 2030 a mis en évidence les liaisons entre la paix et le développement, l'Agenda de maintien de la paix a souligné la nécessité d'adopter des



Note d'orientation : Soutenir la médiation par des acteurs internes. Photo : UNDP.

¹ Nations Unies, Rapport du Secrétaire général, « Activités menées par l'Organisation des Nations Unies pour favoriser le recours à la médiation », 27 juin 2017, A/72/115, p. 3 (disponible à l'adresse : http://digitallibrary.un.org/record/1291524/files/A_72_115-FR.pdf).

² Programme des Nations Unies pour le développement, « Soutenir la médiation par des acteurs internes : renforcer la résilience aux conflits et turbulences », note d'orientation, 2014 (disponible à l'adresse : <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Conflict%20Prevention/50380%20UNDP%20EU%20Guidance%20Note%20SUMMARY-FR-LR.pdf>).

approches plus inclusives des conflits. Celles-ci sont incarnées par les capacités endogènes de médiation au niveau local, qui sont bien placées pour poursuivre le travail hautement politique requis pour, petit à petit, encourager et maintenir la paix dans le cadre d'une approche impliquant l'ensemble de la société. Les médiateurs internes ont donc un rôle crucial à jouer, en utilisant leurs relations aux niveaux vertical et horizontal pour établir la confiance et encourager les changements de mentalité et de comportement requis pour prévenir les conflits et maintenir la paix.

La partie II de la note d'orientation vise à faire **comprendre les fondements théoriques et pratiques du concept de « médiation par des acteurs internes »**. Cette section examine comment des individus et organismes clés, tels que John Paul Lederach, le Centre pour le dialogue humanitaire, les fondations PeaceNexus et Berghof, ont utilisé leurs expériences du travail avec les médiateurs internes pour déterminer les principales caractéristiques de ces derniers, à savoir : la confiance et le respect des parties au conflit ; une grande sensibilité aux différences culturelles, religieuses et politiques ; l'aptitude à servir de « point d'intersection » horizontal et vertical ; un haut degré d'influence, d'autorité et de proximité personnelle avec les parties ; et un engagement personnel fort, accompagné d'un solide dévouement. Cette section se penche ensuite sur la notion relative d'« internalité » des médiateurs internes, en comparant ceux-ci aux « médiateurs extérieurs ». Une analyse des forces et des faiblesses des uns et des autres met en lumière la nécessité d'un travail conjoint dans tout contexte de conflit. Cette section étudie également en quoi les médiateurs internes servent de « médiateurs », agissant souvent en dehors des limites d'un processus de paix formel ; leur médiation consistant en effet à changer à la fois les mentalités et les comportements, à établir des liens et la confiance, et à reconstruire ou renforcer les relations lorsque le tissu social est fragilisé ou brisé.

La partie III de la note d'orientation fournit **un guide, étape par étape, de collaboration avec les médiateurs internes** :

- L'étape 1, **analyse du contexte**, veille à ce que la stratégie d'intervention des médiateurs internes s'appuie sur une compréhension commune des perspectives, des acteurs et de la dynamique, ainsi que sur une appréciation de la dynamique du pouvoir et des relations de genre qui façonnent et restreignent les possibilités.
- L'étape 2 consiste à élaborer **une stratégie de gestion des risques** qui explique les relations mutuelles entre le contexte, le programme et l'institution-chef de file, de façon à accroître l'efficacité et l'efficacité de l'intervention.
- L'étape 3 montre comment **explorer les options d'intervention** et faire des choix stratégiques en identifiant les points d'entrée, éventuellement dans des domaines thématiques clés.
- L'étape 4 décrit comment **encourager les processus consultatifs pour identifier les médiateurs internes compétents**, en élaborant des processus consultatifs et participatifs tenant compte des conflits et des pouvoirs. Ces processus doivent être parfaitement adaptés à la dynamique du genre et des jeunes.
- L'étape 5 décrit comment **déterminer les besoins des médiateurs internes** identifiés, en prenant en considération leurs objectifs, réalités, capacités et ressources.
- L'étape 6 présente une **liste d'options** utilisables pour élaborer une stratégie de collaboration, conjointement avec les médiateurs internes, notamment : la reconnaissance ; la mobilisation d'un soutien politique ; l'élaboration de scénarios ; la facilitation au sein du groupe ; le support logistique ; et la formation.
- L'étape 7 étudie les façons d'**évaluer les effets d'une stratégie conjointe de collaboration**, y compris à l'aide de processus d'évaluation adaptatifs et participatifs dirigés par des médiateurs internes.
- L'étape 8 discute des **options pour accroître la viabilité des initiatives** à l'aide de moyens formels et informels, en tenant compte des défis associés à chacune des deux approches.

La dernière partie de la note d'orientation, intitulée « **Tirer des enseignements des pratiques** », élabore les principes fondamentaux de la collaboration avec les médiateurs internes. La note d'orientation encourage les stratégies de collaboration : ancrées dans l'analyse du contexte ; sensibles aux conflits ; orientées vers « l'innocuité » ; conscientes des risques et axées sur la résilience ; réactives et non directives ; sous-tendues par une démarche fondée sur les droits de l'homme ; conscientes de la problématique des genres ; sensibles aux conséquences involontaires ; conscientes des aspects politiques ; créatives et souples ; basées sur la volonté d'apprendre et d'adopter des pratiques réfléchies ; et guidées par l'humilité. La note d'orientation s'achève sur des témoignages de professionnels et de décideurs politiques, ainsi que de médiateurs internes engagés dans de tels processus. Tout au long de la note d'orientation, des études de cas illustrent la façon dont les médiateurs internes travaillent sur un vaste éventail de questions thématiques, notamment les processus de paix, les conflits liés aux ressources naturelles, la violence électorale, le renforcement de la cohésion sociale, et le traitement des questions liées aux religions et aux croyances.



Introduction

Aperçu

Au XXI^e siècle, les conflits sont définis par deux phénomènes clairs : l'un quantitatif, l'autre qualitatif. Du point de vue quantitatif, et à l'inverse des tendances de l'après-guerre froide, les conflits ont dramatiquement augmenté au cours des dix dernières années. Leur impact n'a cessé de croître, avec des répercussions incommensurables sur les vies et les moyens de subsistance des personnes directement et indirectement impliquées. Du point de vue qualitatif, les moteurs des conflits se sont complexifiés, dans la sphère tant publique que privée, aggravant et intensifiant la dynamique et les effets de la contestation du pouvoir dans les domaines politique, économique, social et culturel, entraînant souvent à la fois des épisodes sporadiques de violence et des conflits endémiques. Réunies, ces tendances font de la prévention des conflits et du maintien de la paix la grande priorité de l'agenda de la communauté internationale.

Pour répondre à ces dynamiques et dans le cadre d'un partenariat évolutif, les Nations Unies (ONU) travaillent étroitement, depuis 2012, avec l'Union européenne (UE) à soutenir le développement, le renforcement et la mise en œuvre des capacités de médiation par des acteurs internes dans un nombre croissant de pays. Ce partenariat a aidé à renforcer les capacités d'acteurs locaux et nationaux clés à participer à une négociation et un dialogue constructifs, en vue de mettre en place des mécanismes, des capacités et/ou des forums nationaux durables de médiation interne et de gestion des conflits. Bien qu'il vise principalement à soutenir les acteurs locaux et nationaux, ce partenariat a également permis de renforcer la collaboration entre les délégations de l'UE et le personnel des Nations Unies au niveau des pays.

Afin de collationner et documenter la large gamme d'expériences nationales relatives aux médiateurs internes et de mettre ces expériences à la disposition d'autres personnes susceptibles d'en bénéficier, une note d'orientation intitulée « Soutenir la médiation par des acteurs internes : renforcer la résilience aux conflits et turbulences »³ a été produite en 2013 et publiée en 2014. Reconnaisant la modification rapide du panorama des conflits, l'évolution significative du terrain politique et les transformations dans le domaine politico-éducatif de la médiation par des acteurs internes, l'équipe des Nations Unies et de l'UE a décidé de mettre à jour cette note d'orientation, ce qui a donné lieu à la rédaction de la présente note d'orientation intitulée « Collaborer avec les médiateurs internes : maintenir la paix dans une période tourmentée ».

Le concept de médiateur interne

La présente note d'orientation décrit un médiateur interne (MI) comme « une personne ou un groupe de personnes tirant sa légitimité, sa crédibilité et son influence d'une proximité socioculturelle ou religieuse, voire *personnelle*, avec les parties au conflit, qui leur confère de solides liens de confiance contribuant à encourager chez les principaux protagonistes le changement d'attitude requis pour, petit à petit, prévenir les conflits et contribuer au maintien de la paix ». Le terme « médiateur interne » est préféré à d'autres définitions proposées par le terrain, telles qu'« acteur interne partiel » ou « médiateur local ». En effet, comme le montre la présente note d'orientation, les médiateurs internes ne sont « partiels » qu'à certains égards. Les médiateurs internes peuvent en outre provenir du niveau local, national et/ou régional et y travailler, tandis que le terme « local » est souvent utilisé comme synonyme des mots « communautaire » ou « de base ». Parmi les domaines potentiels où les médiateurs internes peuvent être reconnus et/ou soutenus figurent, de manière non limitative, les processus de paix, les différends politiques, la violence liée aux élections, les conflits liés aux ressources naturelles, les crises humanitaires, la prévention de l'extrémisme violent, les conflits identitaires, la tolérance au sein des groupes, et diverses questions d'ordre communautaire.

Quelle que soit l'ampleur que nous choisissons de donner au concept de médiateur interne ou la manière dont nous le définissons, ils existent dans chaque pays. On peut avancer que dès que des sociétés ont connu des différends de positions et d'intérêts entraînant des tensions et/ou des conflits, des médiateurs internes (dirigeants communautaires, anciens, personnalités politiques ou religieuses, commandants rebelles/miliaries, enseignants, médecins, chefs d'entreprise, universitaires, écrivains, artistes, etc.) ont joué leur rôle, faisant la navette entre des groupes divisés et en leur sein, mettant à profit leurs relations et visant à exercer un niveau d'influence susceptible de faire la différence, avec le temps, entre le conflit et la paix. Si les médiateurs internes n'ont pas besoin d'une reconnaissance extérieure pour

³ Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), « Soutenir la médiation par des acteurs internes », 2014

exister, une telle reconnaissance, voire un tel soutien, pourrait donc, dans bien des cas, avoir une réelle incidence sur leurs efforts.

Objectifs, audience et structure de la note d'orientation

La présente note d'orientation est principalement conçue pour promouvoir, éclairer et façonner le travail de collaboration des acteurs des Nations Unies et de l'UE avec les médiateurs internes en vue de prévenir les conflits et de maintenir la paix. L'impératif de prévention et de réarticulation de la consolidation de la paix dans le cadre du maintien d'accords de paix⁴ implique que les divers contextes au sein desquels interviennent les acteurs de la consolidation de la paix et de la prévention des conflits sont des lieux où la collaboration avec les médiateurs internes est essentielle, que ce soit dans des pays apparemment stables ou dans ceux où un conflit a déjà éclaté. Les Nations Unies travaillant avec un large éventail d'acteurs, la présente note d'orientation peut également présenter un intérêt pour les médiateurs internes eux-mêmes ainsi que pour toute une série de partenaires régionaux et sous-régionaux, d'organisations non gouvernementales (ONG), d'organisations de la société civile (OSC), de groupes de réflexion et d'universitaires, de professionnels, de responsables des politiques, et de chercheurs désireux de travailler avec des médiateurs internes ou de comprendre leur travail.

La présente note d'orientation s'appuie sur des recherches approfondies et une large gamme de ressources primaires et secondaires, ainsi que sur la riche documentation déjà consacrée à la question⁵. Elle intègre de nombreuses idées issues du travail conjoint des Nations Unies et de l'UE dans ce domaine, notamment au Ghana, au Guatemala, au Honduras, au Malawi, au Pérou, au Timor-Leste et au Togo. Elle comprend également les avis recueillis au cours de deux ateliers organisés à Marrakech en février 2018, qui rassemblaient des représentants de l'UE, du PNUD, du Département des affaires politiques (DAP – *Department of Political Affairs*) des Nations Unies, d'ONU Femmes, d'universités, des pouvoirs publics et d'OSC. Elle est en outre éclairée par plus de 20 entretiens bilatéraux menés en mars 2018 avec un large éventail de professionnels, responsables des politiques et universitaires⁶.

La note d'orientation aborde quatre constatations majeures tirées des nombreuses consultations des parties prenantes et est organisée en quatre grandes sections. **D'abord et avant tout, les médiateurs internes ont un rôle vital à jouer dans le maintien de la paix dans une période tourmentée.** Cette constatation est soulignée par l'affinité entre les principes fondamentaux du concept de médiateur interne et les éléments clés des agendas de prévention tant des Nations Unies que de l'UE. Le regain d'attention internationale accordée au renforcement des capacités de médiation des acteurs, l'importance de la dimension politique, la priorité attribuée à l'appropriation et au leadership locaux et nationaux, la nécessité d'approches intégrées et plus holistiques ou systémiques, ainsi que l'impératif d'une collaboration durable placent tous les efforts à long terme des médiateurs internes au cœur de l'architecture mondiale de la paix. Leur travail politique de médiation entre des positions et intérêts divergents (tant verticalement entre des groupes de la société qu'horizontalement entre les niveaux communautaire, étatique et régional) dans des domaines aussi essentiels que la paix et la sécurité, le développement et l'action humanitaire constitue un aspect clé des moteurs de paix purement locaux, nationaux et régionaux requis pour prévenir les conflits. La partie 1 de la présente note d'orientation s'attache donc à analyser la manière dont la nature changeante des conflits et l'évolution de l'environnement politique ont contribué à mettre en lumière le rôle crucial des médiateurs internes et la nécessité de rechercher des moyens de collaborer avec eux et de les soutenir lorsque c'est nécessaire.

Deuxièmement, une certaine ambiguïté entoure les concepts et les pratiques à la fois des médiateurs internes et de la médiation par des acteurs internes. Elle s'explique en partie par la tendance de tous les concepts à évoluer de manière autonome, en étendant ou modifiant leur nature et leur portée, pour parfois atteindre, voire dépasser, leurs limites. En outre, les concepts étant indissociables du langage, il est impossible de concevoir les médiateurs internes

⁴ <https://www.un.org/press/en/2016/sc12340.doc.htm>

⁵ Y compris l'étude approfondie entreprise par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), la Fondation Berghof, le Centre pour le dialogue humanitaire (HD Centre), le Centre de ressources norvégien pour la consolidation de la paix (NOREF), le Centre de recherche sur la politique de sécurité (CSS)/l'École polytechnique fédérale de Zurich et swisspeace, ainsi que le travail fondamental de John-Paul Lederach et d'autres professionnels et universitaires.

⁶ La note d'orientation a également été soumise à un examen par les pairs au cours d'une réunion de deux jours, organisée à New York en avril 2018, et a bénéficié de commentaires écrits rédigés par des partenaires spécialisés au cours des semaines qui ont suivi.

sans penser immédiatement à leurs opposés naturels, les médiateurs extérieurs. Ces termes sont empreints d'une certaine confusion dans la mesure où le fait d'être un « acteur interne » ou un « acteur extérieur » dépend de qui identifie et définit ces acteurs. Les politiques, la recherche et la pratique n'en soutiennent pas moins clairement que ces termes, et surtout ces acteurs, sont hautement complémentaires. De plus, comme le souligne la présente note d'orientation, il existe un énorme potentiel de collaboration entre les acteurs internes et les acteurs internationaux. La partie 2 de la note d'orientation s'attache donc à analyser la définition présentée ici et à clarifier l'évolution du concept et de la pratique des médiateurs internes, en expliquant de quelle manière un médiateur interne est à la fois un acteur interne et un médiateur. Cette section met également en lumière les principales forces et faiblesses de l'approche des médiateurs internes, mettant en évidence des domaines spécifiques où la collaboration peut être renforcée.

Troisièmement, les orientations sur le sujet doivent être actualisées et davantage nuancées. Le point important de cette constatation est que les médiateurs internes n'ont pas toujours besoin de soutien. Lorsqu'il leur en faut un, l'appui apporté n'est pas forcément conforme ou adapté à leurs besoins ou au contexte où ils interviennent. De plus, étant donné les contextes souvent sensibles où ils évoluent, la collaboration requiert parfois de pouvoir admettre que le soutien international doit se limiter à reconnaître l'existence des médiateurs internes et à leur accorder l'espace et le temps nécessaires pour effectuer leur travail sans interférence extérieure. Dans d'autres cas, les médiateurs internes peuvent avoir un besoin urgent d'appui. Les acteurs régionaux et internationaux disposent de nombreux moyens créatifs et pratiques pour les soutenir. Ce constat a nécessité de modifier la manière dont la présente note d'orientation est formulée : elle a remplacé le soutien aux médiateurs internes par la collaboration avec eux, pour refléter une relation beaucoup plus égale et coopérative. La partie 3 fournit donc un guide en huit points pour la collaboration avec les médiateurs internes, conçu pour aider les acteurs régionaux et internationaux à identifier, comprendre et élaborer des processus menant à une collaboration plus adaptée aux besoins et aux préférences des médiateurs internes eux-mêmes.

Quatrièmement, les professionnels ont beaucoup de bonnes pratiques à partager concernant la collaboration avec les médiateurs internes, et les études de cas constituent un excellent outil pour comprendre ces pratiques dans leur contexte. La note d'orientation sur le soutien à la médiation par des acteurs internes ayant été publiée en 2014, de nombreux autres acteurs ont commencé à travailler avec les médiateurs internes et/ou à analyser et documenter leur travail. Au centre de la compréhension des bonnes pratiques de médiation par des acteurs internes, on trouve la reconnaissance du fait que ce qui peut fonctionner dans un contexte ne fonctionne pas forcément dans un autre. Il souligne la nécessité de concevoir des collaborations flexibles et adaptées au contexte. De grands principes clés peuvent toutefois être dégagés pour aider ceux souhaitant entamer de nouvelles collaborations ou améliorer celles qui existent. Dans la quatrième et dernière section de la note d'orientation, les idées issues de l'examen de la documentation, de l'atelier, de la réunion d'experts et des entretiens sont donc regroupées sous la forme de grands principes, de conseils émis par les responsables des politiques et les professionnels et de témoignages des médiateurs internes eux-mêmes. Beaucoup de ces idées sont le fruit d'études de cas approfondies produites par un large éventail d'acteurs dotés d'une expérience directe de la collaboration avec les médiateurs internes. En replaçant les idées dans leur contexte, les études de cas peuvent les rendre plus vivantes. Si les études de cas sont omniprésentes tout au long de la note d'orientation, bon nombre des idées figurant dans cette section sont également tirées des études généreusement rédigées à cette fin par un éventail d'acteurs des Nations Unies et de partenaires.

La note d'orientation vise à inspirer ceux qui ne sont pas encore conscients du rôle crucial des médiateurs internes et à fournir des éléments nouveaux à ceux qui envisagent de collaborer avec eux ou le font déjà. Elle espère surtout contribuer à des collaborations efficaces entre des médiateurs internes et extérieurs, ainsi qu'avec un large éventail d'autres acteurs de la prévention des conflits et de la consolidation de la paix qui jouent, ensemble, un rôle crucial dans la prévention des conflits et le maintien de la paix.

Encadré 1 Aperçu de la note d'orientation

La présente note d'orientation est divisée en quatre grandes sections :

- **Partie 1 : Pourquoi collaborer avec les médiateurs internes ? La médiation par les acteurs internes dans le paysage des pratiques et politiques du XXI^e siècle.** Cette section situe les médiateurs internes dans l'actuel environnement des conflits et politiques, avec un accent sur l'Agenda pour la paix.
 - **Partie 2 : Comprendre les médiateurs internes et la médiation par des acteurs internes : origines, évolution et dimensions clés.** Cette section fournit aux lecteurs une solide compréhension conceptuelle des médiateurs internes ainsi que de leurs forces et limites.
 - **Partie 3 : Collaborer efficacement avec les médiateurs internes : une stratégie de collaboration en huit points.** Cette section propose un guide pratique et un aperçu étape par étape de la manière de collaborer avec les médiateurs internes.
 - **Partie 4 : Tirer des leçons de la pratique.** Cette section énonce les principes clés qui doivent régir la collaboration avec les médiateurs internes. Elle fournit également des conseils de professionnels et responsables des politiques travaillant dans ce domaine, ainsi que des témoignages des médiateurs internes eux-mêmes. Tous peuvent aider à façonner et éclairer la conception et/ou la mise en œuvre de stratégies de collaboration avec des médiateurs internes.
-



Cérémonie de clôture de la formation en médiation interne. Photo : PNUD Guatemala.

Pourquoi collaborer avec les médiateurs internes ? La médiation par les acteurs internes dans le paysage des pratiques et politiques du XXI^e siècle

La nature et la portée changeantes des conflits

Combinées à l'évolution de la compréhension que nous en avons, la nature et la portée changeantes des conflits ont été largement décrites ces dernières années. Comme décrit en juin 2017 dans le rapport du Secrétaire général, le nombre de guerres civiles majeures a presque triplé depuis 2010 et les décès liés aux conflits ont été multipliés par six entre 2011 et 2015.⁷ En outre, plus de pays ont subi des conflits violents en 2016 qu'au cours des presque trente années précédentes.⁸ Même si la planète n'a plus connu de guerre mondiale impliquant les grandes puissances depuis 1945, les configurations géopolitiques du pouvoir ne cessent d'évoluer, contribuant à une **augmentation dramatique des guerres par procuration menées par des puissances mondiales et régionales**. Résultat, les conflits s'internationalisent et se régionalisent progressivement, ce qui les rend plus sanglants, plus longs et plus insolubles.⁹ En effet, alors qu'en 1950 une moyenne de huit groupes armés était engagée dans une guerre civile, en 2010 cette moyenne avait grimpé à quatorze. En 2014, le nombre de groupes armés actifs dans la seule Syrie était estimé à plus de mille¹⁰. Les déplacements de population résultant de la violence armée atteignent également leur niveau le plus élevé, avec plus de 65 millions de personnes touchées, soit cinq fois plus qu'en 2005. Plus de 20 millions de personnes sont actuellement confrontées à la famine au Nigéria (du nord), en Somalie, au Soudan du Sud et au Yémen,¹¹ qui souffrent tous de crises prolongées et de niveaux endémiques de violence.

De nos jours, les conflits se caractérisent par la complexité due à la diversité et à l'enchevêtrement de leurs moteurs, tels que : une médiocre gouvernance ; l'appauvrissement et la dégradation des terres et des ressources naturelles, ainsi que le changement climatique ; une dramatique augmentation des politiques identitaires et/ou la politisation à la fois de l'identité et de la religion ; la marginalisation politique et économique de la jeunesse et d'autres groupes vulnérables ; l'inégalité endémique des sexes, la persistance du patriarcat et la tenue continue des femmes à l'écart du pouvoir politique et économique ; la prolifération des armes ; et la violence associée aux trafics illicites. Dans ce

⁷ Rapport du Secrétaire général, « Activités menées par l'Organisation des Nations Unies pour favoriser le recours à la médiation », p. 5.

⁸ Nations Unies et Groupe de la Banque mondiale (2017), p. 1.

⁹ Rapport du Secrétaire général, « Activités menées par l'Organisation des Nations Unies pour favoriser le recours à la médiation », p. 6.

¹⁰ Nations Unies et Groupe de la Banque mondiale (2017), p. 6.

¹¹ Rapport du Secrétaire général, « Activités menées par l'Organisation des Nations Unies pour favoriser le recours à la médiation », p. 5.

paysage conflictuel complexe et hautement dynamique, les intérêts criminels et idéologiques se chevauchent, et les groupes armés se fragmentent et volent en éclats, aggravant les difficultés associées aux processus positifs susceptibles de déboucher sur un accord de paix officiel.¹² Dans les contextes fragiles, de petits incidents peuvent facilement se transformer en catalyseurs de violence, en raison de la vitesse sans précédent avec laquelle l'information se répand à travers les réseaux, notamment de médias sociaux, contribuant ainsi à la montée destructrice de la désinformation. Des phénomènes transnationaux, tels que, d'un côté, le trafic des personnes, de la drogue et des armes et de l'autre, l'extrémisme violent, exacerbent les conflits préexistants, tout en saccageant des vies et des moyens d'existence.

Considérées dans leur ensemble, ces tendances remettent en cause l'efficacité des outils utilisés par la communauté internationale pour traiter les conflits à un moment où **l'espace politique laissé à la médiation est de plus en plus limité**. Les processus plus larges de changement sociétal requis pour parvenir à une paix durable ne peuvent être menés dans le cadre restreint d'un processus de paix officiel négocié par un nombre limité d'individus, majoritairement masculins, souvent armés, membres des élites nationales. Le taux élevé d'échecs des accords de paix – 40 % s'effondrent au cours des deux premières années et 60 % dans les cinq années suivant l'accord – témoigne des limites d'une telle approche lorsqu'elle n'est pas accompagnée d'efforts à différents niveaux sociétaux. Une réelle transformation n'intervient que dans le cadre d'un effort portant sur l'ensemble de la société, soutenu et inclusif, visant à promouvoir la tolérance, la diversité, la compréhension et la coopération.

L'adoption de l'Agenda 2030 pour le développement durable a souligné l'idée qu'il ne peut y avoir « aucun développement durable sans la paix, et aucune paix sans un développement durable »¹³, fournissant ainsi un cadre général à des efforts conjoints de prévention des conflits et de paix, centrés sur le renforcement de la résilience et la lutte contre les inégalités. En substance, **la réalisation des objectifs de développement durable (ODD) nécessite par conséquent la prévention des conflits et des capacités de médiation** à différents niveaux, dans divers secteurs, sur des périodes prolongées et parmi différents groupes. Cela ouvre des perspectives et crée des occasions plus innovantes pour que des intermédiaires bien placés (nous parlons ici des médiateurs internes) jouent un rôle de plus en plus crucial dans la modification des attitudes et comportements favorisant la violence, l'encouragement de normes plus inclusives, l'obtention de consensus sur des réformes essentielles et la création d'espaces de dialogue, si nécessaires. Tout cela est vital si l'on veut réaliser les ODD.

Maintien de la paix et rôle des médiateurs internes

L'Agenda pour la paix constitue une pièce maîtresse de la réponse aux défis du XXI^e siècle. Maintenir la paix se comprend comme « un objectif et un processus pour bâtir une vision commune d'une société, en veillant à ce que les besoins de tous les segments de la population soient pris en compte. »¹⁴ Une analyse des grands contours des changements de politiques de la communauté internationale au cours des dernières années, qui ont culminé avec les résolutions pour une paix durable, montre qu'un consensus est en train de se dégager sur la valeur des capacités de médiation et leur nécessité à tous les niveaux de la société, ouvrant ainsi la voie à une plus grande reconnaissance du travail et de la valeur des médiateurs internes. En effet, la conscience accrue au sein de la communauté internationale de ce qu'exige le maintien de la paix met les médiateurs internes en évidence et crée des occasions de reconnaître et soutenir leur travail crucial à l'aide de moyens complémentaires et essentiels.

D'abord et avant tout, cette reconnaissance de l'approche englobant l'ensemble de la société requise pour instaurer la paix met en évidence le **principe d'inclusivité en général et l'inclusion des femmes en particulier**. L'Agenda de Femmes, Paix et Sécurité (FPS) reconnaît les effets disproportionnés de la guerre sur les femmes et le rôle central qu'elles jouent dans la gestion et la résolution des conflits et dans la consolidation de la paix. Comme l'a souligné le Secrétaire général Guterres, « les processus inclusifs comprenant une participation et un leadership importants des femmes sont systématiquement plus complets et débouchent sur une solution plus durable, aussi bien dans la prise de décisions

¹² Ibid. p. 5.

¹³ Nations Unies, « Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 » (disponible sur : <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>).

¹⁴ Bureau d'appui à la consolidation de la paix des Nations Unies (UN- BACP), *Peacebuilding, Sustaining Peace*, « What does "sustaining peace" mean? », *Guidance on Sustaining Peace*, janvier 2017, p. 8 (disponible sur www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_262.pdf).

politiques au niveau intérieur que dans les négociations de paix. »¹⁵ En étendant la définition de la médiation au-delà du domaine restreint des négociations de paix, le Secrétaire général a contribué à faire reconnaître la façon dont le pouvoir se manifeste à tous les niveaux de la société, tout en reconnaissant en même temps la capacité des femmes à jouer le rôle d'agents du changement, que ce soit en qualité de négociatrices de la paix ou de médiatrices internes.

Deuxièmement, **tant l'Union européenne que les Nations Unies ont reconnu la médiation en tant qu'outil clé de prévention des conflits**. Par exemple, le Secrétaire général a fait de la médiation une pièce maîtresse de sa montée au créneau en faveur de la diplomatie pour la paix¹⁶ et il a lancé ensuite une initiative déterminante pour renforcer les capacités de médiation et soutenir les efforts de médiation régionaux et nationaux. Cette focalisation n'est certes pas nouvelle au sein des Nations Unies ou de leurs partenaires. Par exemple, en 2006, le DAP a mis en place l'unité de soutien à la médiation ; en 2009, l'Union européenne a lancé sa politique de médiation, baptisée « Renforcer la médiation et les capacités de dialogue de l'UE¹⁷ » ; en 2011, elle a créé une équipe de soutien à la médiation¹⁸ ; et, en 2016, elle a mis en place son programme de ressources européennes pour le soutien à la médiation (ERMES – *European Resources for Mediation Support*). Pendant ce temps, des organisations régionales et sous-régionales ont également créé des bureaux de soutien à la médiation au sein des structures de leur secrétariat et/ou ont développé un embryon de capacités de soutien à la médiation.¹⁹ Ces efforts planétaires concertés ont souligné la centralité de la médiation en tant qu'incontestable outil de prévention.

Troisièmement, une **attention croissante est portée à la nécessité de capacités de médiation nationales ou locales – c'est-à-dire endogènes**. Les Directives des Nations Unies pour une médiation efficace (2012) soulignent l'importance de collaborer avec des entités locales et communautaires « afin d'encourager le recours à la médiation, d'établir des contacts avec les conciliateurs locaux et leur assurer un appui ; et, le cas échéant, s'inspirer des méthodes autochtones de gestion des conflits et de règlement des différends. »²⁰ En outre, le « Concept de l'UE relatif au renforcement des capacités de médiation » déclare qu'en soutenant les mécanismes locaux de médiation et de dialogue, les activités de l'UE sur le terrain « aident à transformer les relations entre les parties en conflit, menant ainsi à des solutions authentiques et durables dans des environnements enclins aux conflits. »²¹ Le Secrétaire général a également noté le besoin vital d'appuyer de tels efforts et déclaré : « Renforcer les capacités de médiation nationales et locales est l'une des priorités de mon initiative de médiation », en raison de l'aptitude de ces acteurs « à faciliter des dialogues au niveau local, à jeter les bases de négociations de paix officielles, à traiter les conflits récurrents relatifs à des questions telles que la terre et les ressources naturelles, et à aider à minimiser la violence électorale... [et] à susciter l'adhésion et le soutien aux accords de paix. »²²

Fourth, the focus on local mediation capacities is accompanied by an understanding that **politics is central to the work of preventing conflict and sustaining peace**. The Secretary-General has underscored that mediation “requires consistent political engagement.”²³ Indeed, whereas peacebuilding has traditionally been understood as largely programmatic or technical, the context of the Sustaining Peace Agenda has shifted and it is now understood as fundamentally political.²⁴ This recognition underscores the importance of acknowledging the role of power as an organising, structuring force in all societies. In such contexts, engagements should be led by people with an inherent and intimate understanding of the power dynamics and the interrelationship between power and historical, social, cultural and religious dynamics. In this sense, ‘insiders’ are best positioned to locate the entry points to gain access to those with the capacity to shape power dynamics.

¹⁵ Remarques du Secrétaire général des Nations Unies sur la manifestation parallèle de la 61^e session de la Commission sur la condition de la femme, « Women, Peace and Security and Prevention : New directions and opportunities » (Les femmes, la paix et la sécurité, et la prévention : nouvelles orientations et opportunités), 15 mars 2017 (disponible en anglais sur : <https://reliefweb.int/report/world/secretary-generals-remarks-61st-session-commission-status-women-women-peace-and>).

¹⁶ Rapport du Secrétaire général, « Activités menées par l'Organisation des Nations Unies pour favoriser le recours à la médiation ».

¹⁷ Union européenne, « Concept on Strengthening EU Mediation and Dialogue Capacities », Secrétariat général du Conseil, Conseil de l'Union européenne, 15779/09, novembre 2009 (disponible en anglais sur : http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/cfsp/conflict_prevention/docs/concept_strengthening_eu_med_en.pdf).

¹⁸ Service européen pour l'action extérieure, équipe de soutien à la médiation de l'UE, fiche d'information ; mai 2013.

¹⁹ Activités menées par l'Organisation des Nations Unies pour favoriser le recours à la médiation.

²⁰ K. Roepstorff. 2013, p. 163.

²¹ Tiré d'ibidem, p. 163.

²² Rapport du Secrétaire général, « Activités menées par l'Organisation des Nations Unies pour favoriser le recours à la médiation », p. 5

²³ Ibid, p. 5.

²⁴ Cedric De Coning, « Adaptive peacebuilding », *International Affairs*, 94 : 2, 2018, page 303.



Participant à la formation en médiation interne.
Photo : PNUD Philippines.

Rôle des médiateurs internes dans les processus de paix – Philippines

Après plusieurs années de violences intermittentes entre les autorités des Philippines et le Front moro de libération nationale (FMLN), les deux parties ont signé un accord détaillé sur [la région] Bangsamoro (CAB – *Comprehensive Agreement on the Bangsamoro*) en 2014. La Commission de transition pour la région Bangsamoro (BTC – *Bangsamoro Transition Commission*) conjointement mise en place par les autorités et le Front moro islamique de libération (FMIL) a ensuite poursuivi la tâche de rédaction de la Loi fondamentale Bangsamoro (BBL – *Bangsamoro Basic Law*) portant création de l'entité autonome de Bangsamoro avec de plus grands pouvoirs que ceux de l'actuelle Région autonome en Mindanao musulmane (ARMM – *Autonomous Region in Muslim Mindanao*). Une violation du cessez-le-feu a toutefois entraîné, en février 2015, un affrontement entre les troupes de l'État et les combattants insurgés, qui a coûté la vie à 46 soldats et 18 insurgés. Suite à quoi, le processus de la BBL a été gelé.

Le président Duterte récemment élu a lancé une nouvelle feuille de route pour la paix en août 2016 afin d'amener les dirigeants moros divisés¹ à « converger » et d'obtenir une autonomie spéciale pour la région Bangsamoro, comme prévu dans les accords de paix précédents. Une nouvelle BTC plus inclusive a été formée et a soumis au Président un nouveau projet de loi sur l'autonomie en juillet 2017. Elle n'a toutefois pas obtenu la plus large convergence recherchée au sein des dirigeants moros. Nombre d'entre eux sont restés sceptiques quant à l'aptitude du FMIL à constituer de manière inclusive ou consultative une Autorité transitionnelle pour la région Bangsamoro (à mettre en place une fois que le Congrès aura adopté la nouvelle loi). Malgré ces préoccupations, la BBL était supposée être adoptée en mai 2018. Pendant cette période, des groupes et réseaux liés à l'ISIS et affiliés au djihad ont fait leur apparition, motivés par le sentiment que la discrimination anti-Moros ne prendrait jamais fin malgré les accords de paix.

Les médiateurs internes ont joué un rôle essentiel tout au long de cette période. Avec l'appui du PNUD au lancement et à l'organisation des efforts, le cardinal Orlando Quevedo, archevêque de Cotabato et personnalité publique très respectée, a dirigé en 2014, un groupe de personnes éminentes appelé les Amis

¹ Les résidents de la Mindanao musulmane et des Philippines sont appelés les Moros

de la paix. Ces intermédiaires de haut niveau ont facilité les pourparlers sur la loi et la question plus large d'une paix durable en Mindanao musulmane. À travers des conversations informelles et des collaborations avec les médias, le groupe a cherché à : s'assurer que la BBL respectait la constitution ; lancer des plaidoyers dans les médias et de leurs propres institutions (universités, églises et associations professionnelles) en faveur d'une paix durable en Mindanao ; et impliquer les membres du Congrès à l'aide de réunions et sessions du comité informelles visant à promouvoir la BBL et une autonomie spéciale de la région Bangsamoro. Même si le groupe a eu un impact considérable sur le Congrès et l'opinion publique, il a été confronté à des difficultés pour harmoniser les messages individuels des membres.

En 2016, les conseillers formant un groupe représentatif des dirigeants moros ont participé à des ateliers soutenus par le PNUD sur la médiation par des acteurs internes, destinés à renforcer les compétences des participants en matière de médiation et de négociation. Chaque exercice impliquait également des séances informelles visant à rassembler les conseillers seniors autour de : l'élaboration d'une stratégie conjointe d'implication du Congrès ; le ralliement à une position commune vis-à-vis de l'extrémisme violent ; et l'assurance que toutes les factions politiques moros soutiennent l'engagement du Congrès concernant la BBL. Lorsque le groupe Maute lié à l'ISIS a assiégé la ville de Marawi pendant six mois en 2018, les membres du groupe ont utilisé leurs compétences pour faire sortir les civils de la ville et ont servi d'intermédiaires pour obtenir des cessez-le-feu et des corridors humanitaires.

Ces interventions ont montré comment les médiateurs internes peuvent pacifiquement résoudre des blocages politiques potentiels et existants au sein d'un processus de paix. Les efforts des Amis de la paix peuvent être considérés comme une initiative classique de la « voie 3 », rassemblant un groupe d'acteurs citoyens (tels que d'éminentes personnes privées) menant des plaidoyers et une diplomatie informelle en faveur du processus de paix, tandis que le « groupe des médiateurs internes » est plutôt une initiative en coulisse de type « voie 2 », impliquant des intermédiaires et des conseillers seniors, mais pas les principales parties elles-mêmes. Cet engagement révèle que les deux éléments étaient hautement complémentaires et renforçaient la résilience et l'inclusion de l'action. Dans les deux cas, les efforts ont été plus efficaces lorsque tous les membres des groupes avaient les mêmes objectifs et stratégies de communication.

Source : Conseiller pour la paix et le développement, Philippines

Même si la planète n'a plus connu de guerre mondiale impliquant les grandes puissances depuis 1945, les configurations géopolitiques du pouvoir ne cessent d'évoluer, contribuant à une augmentation dramatique des guerres par procuration menées par des puissances mondiales et régionales.

Cinquièmement, le **maintien de la paix est compris comme une initiative de longue haleine parce que notre compréhension de ce signifie la paix a évolué.** Il y a plus de cinq ans, les analystes avaient déjà reconnu que les tensions violentes « se prêtaient de moins en moins à une médiation extérieure ponctuelle ou à une résolution locale des conflits. »²⁵ De même, l'important Rapport sur le développement dans le monde 2011 de la Banque mondiale a mis en évidence les très longs délais nécessaires pour qu'une transformation significative ait lieu.²⁶ Ces points de vue se reflètent dans les résolutions de maintien de la paix, qui considèrent la prévention non comme une activité limitée dans le temps et menée de l'extérieur, uniquement valable pour les sociétés affectées pas des conflits,²⁷ mais plutôt comme un engagement à long terme (sur vingt à quarante ans²⁸) pertinent dans les pays aussi bien fragiles que stables. De ce point de vue, le terme « maintien de la paix » est étroitement lié aux travaux fondateurs de Johan Galtung sur la « paix positive »,²⁹ qui exigent de construire et renforcer les facteurs encourageant la paix sur la durée.³⁰

Enfin, le **maintien de la paix nécessite un changement de paradigme pour, en ligne avec les ODD, considérer la paix comme multisectorielle et enracinée dans une approche englobant l'ensemble de la société.** De récents grands processus politiques mondiaux tels que l'Agenda 2030, le Sommet humanitaire mondial et les efforts de réforme du Secrétaire général mettent en évidence la reconnaissance croissante du fait que des activités humanitaires, de développement et d'instauration de la paix doivent venir remplacer les méthodes de travail cloisonnées. Ce changement de paradigme suppose un travail quotidien en faveur de la paix, sur des éléments tels que « la solidarité et la compassion entre les différents groupes ethniques, ainsi que des facteurs systémiques tels que la répartition équitable des ressources, des institutions efficaces, la tolérance de la diversité, le respect des droits d'autrui, la sécurité par rapport aux atteintes physiques, et l'accès à la nourriture et à l'eau potable. »³¹ Le rapport conjoint de la Banque mondiale et des Nations Unies (2017) intitulé « Voies vers la paix » reconnaît l'importance des coalitions durables et de larges consensus pour parvenir aux réformes économiques et politiques nécessaires au maintien de la paix. Par exemple, la réforme des programmes de cours pour mieux refléter l'histoire et la culture de tous les groupes d'une société ou pour étendre l'enseignement à des communautés marginalisées peut ne pas être une simple question technique de conception de programmes de cours appropriés. Elle peut nécessiter une collaboration entre des lignes de polarisation et de préjugés. Les médiateurs internes peuvent jouer un rôle essentiel à ce niveau.

Médiation par des acteurs internes au XXI^e siècle

Il est évident que les médiateurs internes, aux côtés de toute une série d'autres acteurs, ont un rôle déterminant à jouer pour satisfaire les aspirations de l'Agenda pour la paix. Comme les médiateurs sont issus ou dépendants d'un contexte où des acteurs sont ou pourraient être en conflit, ils sont bien placés pour accomplir le travail sociopolitique nécessaire pour **encourager des changements d'attitudes sur le long terme et à un stade précoce**, souvent avant que les tensions n'aient engendré la violence et longtemps après la signature d'un accord de paix. Après tout, les médiateurs internes sont capables de prendre en charge les processus étendus associés à la gestion des « formes imbriquées et changeantes de conflit surgissant au cours des périodes de transition et dans les pays qui ont été touchés par la violence. »³²

²⁵ Chetan Kumar et De la Haye, Jos, « Hybrid Peacemaking: Building National Infrastructure for Peace », Global Insights, Global Governance 18, 2012, 13-20, p. 13 (c'est nous qui soulignons).

²⁶ Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde : Conflits, sécurité et développement, 2011.

²⁷ International Peace Institute (IPI), « Les bureaux politiques régionaux de l'ONU dans la prévention en vue de pérenniser la paix », mai 2017, p. 1.

²⁸ Banque mondiale. 2011.

²⁹ Johan Galtung, « Peace, Positive and Negative », Blackwell Publishing, novembre 2011

³⁰ International Peace Institute (IPI), « Pérenniser la paix : Que cela signifie-t-il en pratique ? », IPI, avril 2017, p. 2.

³¹ Ibid, p. 2.

³² African Insider Mediators Platform (Plateforme de médiation des acteurs internes africains), « Turning African mediation outside in, towards a deeper understanding of the role that the African Insider Mediators Platform will play in support of transforming conflicts in Africa », réflexions éclairées par la 3e Conférence consultative de l'AIMP 2013, p. 2.

Étant donné l'étroitesse de leurs relations, les médiateurs internes sont capables d'identifier les points d'entrée, même dans les contextes les plus compliqués, y compris les conflits d'identité de plus en plus complexes, où les objectifs et les buts des protagonistes peuvent sembler parfaitement tranchés, voire non négociables. Étant donné que des médiateurs internes peuvent exister dans presque toutes les communautés et tous les contextes, et à tous les niveaux, ils peuvent travailler dans le cadre des processus de paix, des crises humanitaires, des processus de développement, des problèmes de sécurité, des conflits liés aux ressources naturelles, des problèmes relatifs aux réformes politiques, des économies illégales, de la prévention de l'extrémisme violent, et de la promotion de la tolérance et de la diversité dans leur propre communauté. En effet, quels que soient la **zone ou le secteur où le pouvoir est contesté, des ressources sont distribuées, des relations sont tendues et le discours est source de division**, les IM sont capables de mener leur important travail de médiation entre positions et intérêts divergents, tant horizontalement entre des groupes de la société que verticalement entre les niveaux communautaire, étatique et régional.

Une appréciation des médiateurs internes part donc du principe que tous les pays, qu'ils soient stables ou en proie à un conflit, possèdent en leur sein des capacités de paix. Cette observation va de pair avec ce que l'on a appelé un « tournant local/intérieur » dans les domaines de la consolidation de la paix et de la coopération pour le développement »,³³ qui reconnaît le rôle joué par les méthodes autochtones locales de prévention et de résolution des conflits, « qui sont *pris en charge et gérés* par des acteurs "faisant partie intégrante" du système de conflit ». ³⁴ De récentes études menées dans ce domaine ont cherché à quantifier cet effet, au moins en ce qui concerne les processus de paix. Des recherches sur la médiation dans les insurrections non armées de 1970 à 2006 indiquent que les médiateurs internes augmentent nettement la probabilité d'un accord négocié : **lorsqu'un médiateur interne est présent, cette probabilité passe de 5 % à 19 %**.³⁵ Comme le montreront plusieurs études de cas de la présente note d'orientation, les médiateurs internes jouent aussi un rôle décisif dans les processus de liaison à différents niveaux, renforçant ainsi l'adhésion à un processus donné.

Comme le détaille le chapitre suivant, les médiateurs internes ont des limites. Quel que soit le contexte dans lequel ils agissent, une **plus forte collaboration entre les acteurs internationaux et les médiateurs internes** permet le mieux de surmonter ces limites, et d'améliorer la qualité du processus ainsi que la probabilité de parvenir aux résultats souhaités. Comme le montrera cette section, la raison en est ce que Lederach, l'un des fondateurs du concept de médiateur interne, voit comme « l'interdépendance des multiples niveaux de la société, depuis la base jusqu'aux processus politiques de haut niveau. »³⁶ Il a constamment souligné la nécessité de combler le fossé entre les processus de négociation entrepris au niveau politique et des communautés. Selon lui, la capacité à relier ces différents processus est la clé « d'une transformation sociale et politique promouvant le passage de l'ensemble de la société de longues périodes de guerre civile à l'expression plus solide d'une paix constructive. »³⁷ Quel rôle les médiateurs internes peuvent-ils donc jouer dans la liaison entre ces processus ? Comment comprenons-nous les origines et l'évolution de ce terme ? Comment comprenons-nous les deux caractéristiques majeures des médiateurs internes, en tant qu'acteurs internes faisant œuvre de médiation ? Quelles sont leurs forces et leurs faiblesses ?

³³ Mubashir Mir et Luxshi Vimalarajah, « Tradition- and Faith-Oriented Insider Mediators (TFIMs) in Conflict Transformation: Potential, Constraints, and Opportunities for Collaborative Support », étude de référence, Synopsis. Berghof Foundation et Finn Church Aid. 2016, p. 4 (disponible sur : https://www.kirkonulkomaanapu.fi/wp-content/uploads/2016/04/TFIM_Synopsis_web-2.pdf?x49085).

³⁴ Ibid. p. 4.

³⁵ I. Svensson et Lindgren, M., « Peace from the Inside: Exploring the Role of the Insider-Partial Mediator », *International Interactions*, 39:5, 2013, p. 710-711.

³⁶ John Paul Lederach, « The origins and evolution of infrastructures for peace: a personal reflection », *Journal of Peacebuilding and Development*, mars 2013, p. 9.

³⁷ Ibid. p. 9.



Médiatrices
internes. Photo :
PNUD Ouganda.

Rôle des femmes dans la prévention de la violence liée aux élections – Ouganda

Au cours de la période qui a précédé les élections de 2016, les femmes ougandaises ont joué un rôle actif dans la prévention de la violence électorale. À la mi-2015, une coalition de femmes de la société civile comprenant, entre autres, l'*Isis-Women's International Cross-Cultural Exchange* (Isis-WICCE – Centre international d'échanges culturels entre femmes), le Forum pour les femmes dans la démocratie (FOWODE – *Forum for Women in Democracy*) et l'*Institute for Social Transformation* (IST – Institut pour la transformation sociale) a mis en place la *Women's Situation Room* (WSR – salle de crise des femmes), un mécanisme d'alerte précoce et de réaction rapide visant à traiter et atténuer tout incident ou conflit susceptible d'entraîner des violences avant, pendant ou après les élections.

La WSR est une plateforme où, en collaboration avec les jeunes, les femmes peuvent participer activement et directement à des processus de paix et de prévention des conflits en accord avec les résolutions 1325 et 1820 du Conseil de sécurité des Nations Unies. Ce mécanisme a été mis en place pour la première fois pendant les élections présidentielles de 2011 au Liberia, à la suite de la reconnaissance du fait que les violences liées aux élections devenaient de plus en plus fréquentes dans les pays africains. L'objectif de cette initiative, intégrant les femmes et les jeunes, est de plaider de manière apolitique et non partisane en faveur d'élections pacifiques. Adopté en tant que pratique modèle par l'Union africaine (UA), dans le cadre de sa Campagne « Le Genre : mon Agenda » (GIMAC), ce mécanisme a été reproduit au Sénégal, en Sierra Leone, au Kenya, au Nigeria, en Ouganda, en Guinée et au Ghana, avec des résultats extraordinaires.

Pendant la période électorale, le WSR ougandais a été soutenu par dix éminentes personnalités féminines (EPF) ougandaises et cinq EPF internationales africaines. Il est intervenu sur près de 1 500 incidents signalés qui auraient pu entraîner des violences ou des conflits. Après les élections, certains ont souhaité la poursuite du WSR en tant que mécanisme de consolidation de la paix. Avec le soutien d'ONU Femmes, l'initiative a été étendue afin de prolonger les efforts pour aider à prévenir les violences postélectorales.

Le 27 février 2016, les EPF du WSR ougandais ont lancé une stratégie de diplomatie de la navette (*shuttle diplomacy*) pour encourager les dirigeants et les principaux partis politiques à entamer un dialogue sur les questions d'insécurité et autres problèmes persistants liés à l'histoire politique et à la gouvernance de l'Ouganda. Les initiatives du WSR étaient essentiellement centrées sur la médiation entre les partis rivaux. Elles comprenaient des négociations avec les dirigeants des deux principaux partis politiques et, ensuite, avec les équipes techniques des deux partis désignées par les dirigeants. Les négociations cherchaient à obtenir un consensus sur les objectifs d'un dialogue et un accord sur l'agenda, la facilitation, le financement, les garants et un mécanisme d'après-dialogue pour la mise en œuvre des décisions adoptées au cours du dialogue.

La médiation des EPF a cherché à tempérer l'hostilité entre les deux principaux partis politiques et à organiser un dialogue formel pour aborder les problèmes sous-jacents qui menacent la paix durant les élections. En même temps, le but est d'encourager les partis à créer et entretenir une culture de paix, de tolérance et de collaboration dans l'intérêt de la nation. Les EPF ont fait preuve de leadership dans leur collaboration avec les deux partis politiques rivaux, et sont restées impartiales et optimistes durant le processus, démontrant la valeur de la participation des femmes dans la résolution concrète des problèmes de paix et de sécurité. Grâce aux efforts de médiation postélectorale, les EPF ont encore fait des progrès en direction du premier dialogue politique de l'Ouganda. La participation des femmes a apporté des points de vue différents et soulevé des questions qui auraient autrement été ignorées.

Le soutien d'ONU Femmes à une série de formations à la médiation destinées aux EPF a renforcé ce processus. Cinq organisations de la société civile (OSC) et dix EPF ont suivi deux formations de renforcement des capacités facilitées par ACCORD, sur la consolidation de la paix, la résolution des conflits et la médiation après les élections. Grâce aux compétences acquises, les participants ont été en mesure de gérer des négociations qui ont pu aider les partis à entamer un dialogue politique. La formation a identifié la nécessité de mener des recherches permanentes sur les déclencheurs des conflits et les attentes des Ougandais concernant la participation au processus. Les EPF et l'équipe de médiation ont reconnu que les processus de consolidation de la paix sont imprévisibles et peuvent prendre du temps. Après la formation, les EPF ont révisé la liste des parties prenantes, élaboré leur code de conduite et mis en place une stratégie d'appui au processus de dialogue.

En juillet 2016, le Conseil de sécurité des Nations Unies a reconnu le WSR en tant que pratique modèle de promotion de la participation des femmes à la consolidation de la paix au niveau national, en particulier pendant et après les élections. Cette reconnaissance a souligné sur l'importance du WSR et accru l'intérêt pour les efforts de consolidation de la paix du WSR ougandais. En 2017, les activités des EPF pour faire avancer le dialogue ont progressé, et le WSR a été invité à rejoindre un groupe de travail afin d'organiser un processus national de dialogue pour l'Ouganda.

Source : ONU Femmes Ouganda

2



Participants de la formation en médiation interne. Photo : PNUD Ghana.

Comprendre les médiateurs internes et la médiation par des acteurs internes : origine, évolution et principales dimensions

Évolution d'un concept : points de vue théoriques et pratiques

Le concept de médiation par des acteurs internes est intimement lié à la pratique des médiateurs internes et à l'évolution de la compréhension que les professionnels ont des approches et méthodes de médiation par des acteurs internes. Chacune des entités collaborant avec les médiateurs internes a de ce fait apporté une dimension supplémentaire à notre compréhension de ce terme, en théorie et en pratique. Le concept a été introduit en 1991 par John Paul Lederach et Paul Wehr sur la base de leurs expériences en Amérique centrale, où ils ont constaté que la confiance (*confianza*) était déterminante pour le succès des médiateurs dans le conflit opposant le pouvoir sandiniste aux chefs indiens de la côte atlantique³⁸. Cette confiance était perçue comme résultant des relations personnelles des médiateurs avec les parties au conflit avant, pendant et après leur intervention. Pour Lederach et Wehr, **la confiance** était liée au fait que les médiateurs « ne quittent pas la situation de post-négociation, parce qu'ils en font partie et veulent ou doivent vivre avec les conséquences de cette médiation, en veillant à ce que chaque règlement soit mis en œuvre »³⁹. D'autres traits spécifiques caractérisent ces médiateurs, notamment leurs liens avec les parties ; leur connaissance intime du conflit ; et les points d'entrée uniques pour la médiation⁴⁰. Ils ont proposé d'introduire le concept de « médiateurs internes partiels » et suggéré, de manière cruciale, que les équipes de médiation comprennent à la fois des médiateurs « internes partiels » et des médiateurs « extérieurs neutres »⁴¹.

Bien que les éléments intérieurs et/ou locaux de la médiation aient été largement négligés dans l'agenda international de la paix au cours des années 1990⁴², le concept a été élargi dans les années 2000 par le Centre pour le dialogue humanitaire (DH) sur la base de son travail approfondi avec les médiateurs internes. Le DH a défini les médiateurs internes comme des individus « issus d'une société en conflit, qui possèdent une connaissance et une perception

³⁸ Paul Wehr et Lederach, John Paul, « Mediating conflict in Central America », *Journal of Peace Research*, vol. 28, no 1, 1991, p. 85-98.

³⁹ Mediel Hove et Ndawana, Enock, « Regional mediation strategy: The case of Zimbabwe », *African Security Review*, 25: 1, 63-84, mars 2016, p. 65.

⁴⁰ I.Svensson et Lindgren, M., « Peace from the Inside », 2013, p. 701.

⁴¹ Paul Wehr et Lederach, John Paul, 1991.

⁴² OSCE, « The OSCE as mediator instruments – challenges – potentials », présidence allemande de l'OSCE, conférence de juillet 2016, p. 16.

profondes du conflit, et qui sont appréciés et respectés par toutes les parties »⁴³. Ici, la notion supplémentaire de **respect** est rattachée non seulement à la connaissance que possèdent les médiateurs internes, mais également à leur rôle dans la société. En 2010, la fondation PeaceNexus, dont le travail s'attachait à apporter un soutien aux médiateurs internes dans divers contextes du monde entier, a étendu la définition de DH en insistant sur l'importance de la sensibilité aux différences culturelles, religieuses et politiques⁴⁴. PeaceNexus a donc choisi de définir les médiateurs internes comme « des acteurs internes de confiance respectés à tous les niveaux d'une société en conflit, qui possèdent une profonde connaissance de la dynamique et du contexte du conflit, et qui font preuve d'une **sensibilité** dans la recherche de solutions, reconnue et appréciée par toutes les parties »⁴⁵.

Une partie du travail effectué par PeaceNexus visait à identifier les multiples domaines dans lesquels les médiateurs internes jouent un rôle au niveau à la fois micro, en résolvant des différends interpersonnels, et macro, dans le cadre d'un plus vaste agenda de paix et de démocratisation⁴⁶. Tandis que Lederach et Wehr se concentraient sur les rôles complémentaires que les médiateurs internes et extérieurs peuvent jouer dans le cadre des processus de paix, c'est-à-dire dans la constitution de **connexions horizontales**, PeaceNexus a contribué à mettre en évidence le rôle critique des médiateurs internes dans le renforcement des relations *entre* niveaux (local, sous-national, national et régional), c'est-à-dire les **connexions verticales**. Ce travail a favorisé une perception des médiateurs internes en tant que connecteurs, ou nœuds, capables de construire des passerelles à la fois horizontales et verticales. PeaceNexus a ainsi souligné la notion essentielle que les efforts pour « renforcer les capacités locales de résolution des différends et promouvoir une culture de dialogue démocratique au sein d'une société ne doivent pas être découplés des processus plus formels de médiation associés aux réponses aux périodes de crise »⁴⁷.

Encadré 2 Principales caractéristiques des médiateurs internes

- Ils **bénéficient de la confiance** d'une ou plusieurs parties au conflit ;
 - Ils sont **respectés** par les principales parties prenantes en raison de leur rôle dans la société ;
 - Ils possèdent une **profonde sensibilité** aux différences culturelles, religieuses et politiques ;
 - Ils font office de nœuds ou de bâtisseurs de passerelles **tant horizontales que verticales** ;
 - Ils disposent d'une **proximité culturelle et normative** avec les parties au conflit ;
 - Ils jouissent d'une **influence** et d'une **autorité**, qui leur assurent un accès unique aux parties au conflit ;
 - Ces **acteurs « en coulisse »** essentiels travaillent seuls, avec d'autres médiateurs internes et/ou avec des acteurs internationaux ;
 - Ils ont **des relations et des réputations**, établies au fil du temps, qui les mettent en position d'influencer les parties au conflit ;
 - Ils possèdent une **proximité personnelle** avec les parties ; et
 - Ils présentent de hauts **niveaux d'engagement et de dévouement** et une forte résilience personnelle.
-

En parallèle, d'autres entités ont utilisé leurs expériences de travail avec des médiateurs internes pour contribuer à notre compréhension de qui sont ces acteurs et de la manière dont ils travaillent. En 2009 par exemple, la fondation Berghof, *swisspeace* et le *Centre for Security Studies* (CSS) ont défini les médiateurs internes comme ayant « une proximité géographique avec les parties, ou des intérêts dans le conflit »⁴⁸ et attiré l'attention sur l'importante **proximité culturelle**

⁴³ Centre pour le dialogue humanitaire, « A guide to mediation, enabling peace processes in violent conflicts », 2007, p. 16.

⁴⁴ Richard Smith et Deely, Scott, « Insider mediators in Africa, understanding the contribution of insider mediators to the peaceful resolution of conflicts in Africa », rapport condensé de la phase un, Fondation PeaceNexus pour le ministère suisse des Affaires étrangères, Division de la sécurité humaine, juillet 2010, p. 3.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Berghof Foundation for Peace Support, *swisspeace*, CSS, « Insider mediator, Exploring their key role in informal peace processes », 2009, p. 4.

et normative des médiateurs internes avec les parties au conflit⁴⁹. De même, en 2016, la fondation Berghof travaillant avec l'Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe (OSCE) s'est intéressée aux raisons de la légitimité des médiateurs internes, soulignant que celle-ci provient de leur « enracinement dans le contexte ainsi que de leurs **influence et autorité**, qui leur confèrent un accès aux acteurs au conflit dont d'autres ne disposent pas (ex. acteurs radicaux, difficiles à atteindre et armés) »⁵⁰. En s'appuyant sur le concept, le Centre norvégien de ressources pour le maintien de la paix (NOREF – *Norwegian Peacebuilding Resource Centre*) a utilisé et développé les précédentes définitions, en ajoutant que les médiateurs internes sont souvent « **des acteurs en coulisse** essentiels travaillant de manière autonome ou dans le cadre de processus plus larges impliquant des acteurs internationaux »⁵¹.

Dans la première version de la présente note d'orientation publiée en 2014 et en se basant sur la large expérience du PNUD dans le soutien aux médiateurs internes au sein de divers contextes, les médiateurs internes ont été décrits comme « des individus, des groupes, des entités ou des institutions possédant un haut degré de légitimité et de confiance auprès des personnes et institutions impliquées dans un conflit donné en raison de leurs **relations** avec les parties et de la **réputation** dont ils jouissent auprès d'elles, et qui possèdent une aptitude unique à influencer directement et indirectement le comportement et le raisonnement des parties au conflit »⁵². À la suite des consultations intensives menées avec les parties prenantes en vue de la présente note d'orientation et en raison de l'évolution intervenue dans le domaine depuis la publication de 2014, trois grandes faiblesses de cette définition ont été portées à l'attention du PNUD. D'abord, de nombreuses personnes soutiennent que la définition faisant de la légitimité, la confiance, la réputation et l'aptitude à influencer les parties au conflit des caractéristiques essentielles des médiateurs internes s'applique également aux médiateurs extérieurs, régionaux ou internationaux, et rend ainsi difficile la distinction des attributs uniques des médiateurs internes. Ensuite, inclure les institutions dans cette description a conduit certains à se demander comment différencier les médiateurs internes des autres acteurs de la consolidation de la paix, en particulier les « capacités nationales pour la paix » et les « infrastructures pour la paix » (I4P). Enfin, la description accorde trop peu d'attention aux facteurs psychologiques poussant les médiateurs internes à s'impliquer.

La description révisée (voir encadré 3) maintient que les médiateurs internes partagent certaines caractéristiques essentielles avec les médiateurs extérieurs, notamment la légitimité, la crédibilité et l'influence, mais suggère que la source/l'origine de ces caractéristiques diffère. Elle exclut également les institutions, parce que même lorsque celles-ci sont engagées dans un processus de paix, par exemple, ce sont les individus appartenant à ces mêmes institutions qui sont **personnellement proches des parties**. Cette description de portée plus limitée est destinée à aider à éviter la confusion, néfaste à la compréhension du concept et de la collaboration avec les médiateurs internes dans la pratique. Dans le même esprit, cette nouvelle vision cherche également à distinguer les médiateurs internes des I4P (Infrastructures pour la paix). Définie comme « un réseau dynamique de compétences, capacités, ressources, outils et institutions aidant à construire des relations sociales et politiques constructives et à renforcer la résilience durable des sociétés face au retour de la violence »⁵³, les I4P sont de plus en plus utilisées dans le domaine de la consolidation de la paix, parfois de manière interchangeable avec la médiation par des acteurs internes. Dans un but de clarté conceptuelle, la présente note d'orientation suggère que les I4P constituent l'une des nombreuses manières d'assurer une plus grande viabilité des efforts de médiation par des acteurs internes, mais que les médiateurs internes peuvent en fin de compte exister en tant que partie ou indépendamment des I4P. Il est toutefois clair que le travail des médiateurs internes peut constituer une importante opportunité de former, étendre ou consolider les I4P.

De plus, les médiateurs internes s'impliquent dans leur travail en raison de leur **engagement** et de leur **dévouement personnels**. La **résilience** est souvent une caractéristique remarquable qui les aide à rester engagés malgré les défis. Ils ont donc un intérêt direct et, encore une fois, personnel dans le résultat, associé à leur enracinement dans le contexte du conflit, plutôt qu'à des motifs politiques ou basés sur le profit. Enfin, un élément implicite de la compréhension des médiateurs internes est l'appréciation du rôle critique qu'ils jouent en tant que connecteurs ou nœuds, reliant

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Mubashir Mir, Engiellushe Morina et Luxshi Vimalarajah, « OSCE support to mediation by insider mediators, strengthening mediation capacities, networking and complementarity », Fondation Berghof, OSCE, décembre 2016, p. 8.

⁵¹ Juan Garrigues, « The case for contact: overcoming the challenges and dilemmas of official and non-official mediation with armed groups », NOREF, juin 2015, p. 6.

⁵² Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), « Soutenir la médiation par des acteurs internes », 2014.

⁵³ Hans J. Giessmann, « Embedded Peace, Infrastructures for Peace: Approaches and Lessons Learned », Agence suisse pour le développement et la coopération, Berghof Foundation, et PNUD, 2016.

verticalement les acteurs, les groupes et les communautés et horizontalement la société civile, les autorités et les acteurs régionaux.

Encadré 3 Compréhension des médiateurs internes

Un médiateur interne est compris ici comme « un individu ou un groupe d'individus tirant sa légitimité, sa crédibilité et son influence d'une proximité socioculturelle et/ou religieuse – et de fait *personnelle* – avec les parties au conflit, qui lui confère de solides liens de confiance qui aident à encourager chez les principaux protagonistes les changements d'attitude nécessaires qui, au fil du temps, préviennent les conflits et contribuent à maintenir la paix. Le médiateur interne est motivé par sa conviction personnelle et son dévouement à la cause, et a un intérêt direct dans le résultat. »

Cette compréhension des médiateurs internes est basée sur la pratique de travail avec eux et de soutien à leurs activités, et est conceptuellement utile aux fins de cette note d'orientation. La manière dont le public comprend ce que sont les médiateurs internes peut toutefois varier d'un contexte à l'autre, et sa compréhension du concept dépend de ses propres perceptions et terminologie. Il en résulte que tous les médiateurs internes ne seront pas nécessairement identifiés comme tels ni ne seront forcément d'accord avec tous les aspects de notre définition de ce terme. Les professionnels doivent être ouverts à l'utilisation de termes avec lesquels les médiateurs internes eux-mêmes se sentent à l'aise, et doivent utiliser la compréhension décrite ci-dessus comme un moyen de clarifier plutôt que d'exclure.

Qu'est-ce qui fait des médiateurs internes des « acteurs internes »

L'une des questions essentielles ressortant à la fois de la littérature et des interventions avec les décideurs politiques et les professionnels concerne la manière de différencier les médiateurs internes des médiateurs extérieurs. Même si conceptuellement parlant, certaines lignes de démarcation peuvent être tirées, certains **termes intrinsèquement proches** n'ont de sens que dans le cadre d'une comparaison. Par exemple, Kofi Annan « est plus un médiateur interne dans le processus de paix postélectoral du Kenya qu'un Martti Ahtisaari ne l'aurait été, mais moins que quelqu'un comme Dekha Ibrahim Abdi ou le général Lazaro Submbeiywo »⁵⁴. De plus, la notion « d'intériorité » et « d'extériorité » dépend de qui perçoit l'acteur en question. Cette perspective est de surcroît dynamique et peut varier avec le temps. Un médiateur interne perçu comme devenu trop proche d'une partie, ou même des acteurs internationaux, peut commencer à être considéré comme un acteur extérieur par certaines parties au conflit.

Les médiateurs internes et médiateurs extérieurs doivent donc être compris non comme des opposés conceptuels, mais comme des **types idéalisés existant sur un continuum élargi**. Les médiateurs aussi bien internes qu'extérieurs possèdent la légitimité, la crédibilité et l'influence auprès des parties au conflit. Toutefois, à une extrémité du spectre, nous trouvons les médiateurs internes pour lesquels ces caractéristiques résultent d'une proximité socioculturelle et/ou religieuse – et, de fait, *personnelle* – avec les parties au conflit. En fait, ils « connaissent bien les normes culturelles, la langue et les façons de communiquer, ainsi que les structures sociales, les configurations et hiérarchies de pouvoir présentes dans le contexte du conflit »⁵⁵. Les médiateurs internes ont plus de choses en commun avec les parties au conflit en raison de leur expérience partagée du conflit et/ou de leurs appartenances socioculturelles avec les parties au conflit. Ils doivent vivre, directement ou personnellement, avec les conséquences de leurs actions.

Les médiateurs internes ont tendance à utiliser des approches et des méthodes de communication, de résolution de conflit et de médiation issues de leur **profonde compréhension de l'importance de la tradition socioculturelle, des symboles et des manières d'être**. Un exemple de médiateur interne – même s'il en existe de nombreuses catégories – est un médiateur interne axé sur la tradition et la foi (MITF), tel qu'un imam, un prêtre, un chef spirituel ou un ancien d'un clan. L'intériorité des MITF dérive de la tradition, la foi, la culture et/ou la spiritualité qu'ils partagent. Ainsi positionnés à l'intérieur d'un système de croyances, ils jouent un rôle essentiel dans l'atteinte de groupes éloignés des grands courants

⁵⁴ Berghof Foundation for Peace Support, swisspeace, CSS, « Insider Mediators, Exploring their key role in informal peace processes », 2009, p. 4.

⁵⁵ K. Roepstorff. 2013, p. 164.

politiques et susceptibles d'être influencés par des discours radicaux et/ou suscitant la division. Dans ce contexte, les processus de médiation dépendent d'acteurs internes capables d'utiliser des relations de confiance pour sensibiliser les personnes à d'autres types de discours. Ces médiateurs internes sont ainsi en mesure de promouvoir la tolérance et la diversité à l'intérieur des groupes.

De leur côté, les médiateurs extérieurs tirent leur légitimité, crédibilité et influence d'un ensemble de facteurs divers liés à leur expérience et leur histoire ; **leur appartenance institutionnelle ; leur caractère ; leurs réseaux ; et, potentiellement, leur aptitude à manier « la carotte et le bâton »**. En général, les médiateurs extérieurs proviennent de l'extérieur du conflit, sont assez éloignés des parties et du contexte du conflit, et ont un niveau de connaissance du conflit et/ou des relations avec les parties qui ne sont pas liés à une proximité personnelle. Même si de nombreux médiateurs extérieurs peuvent bien connaître et éventuellement intégrer des méthodes traditionnelles dans leurs approches, ils sont plus susceptibles d'appliquer des méthodes de médiation occidentales et/ou professionnalisées.

Contrairement aux médiateurs internes, les médiateurs extérieurs ont « la possibilité de choisir si et dans quelle mesure ils souhaitent être impliqués dans le conflit et son processus de résolution »⁵⁶. Bien qu'il existe également de nombreux types de médiateurs extérieurs, l'envoyé spécial ou le représentant spécial des Nations Unies en offre deux exemples. « L'extériorité » de cette personne provient du fait qu'il ou elle est **officiellement nommé à un poste**, normalement en dehors du contexte du conflit, par une organisation mandatée pour jouer un rôle dans un environnement donné. Cet envoyé spécial ou ce représentant spécial est peu susceptible d'avoir grandi dans le même contexte que les parties au conflit et peut ne pas partager les mêmes visions religieuses et/ou socioculturelles du monde.

Plutôt que de les distinguer les uns des autres, ces différents rôles, attributs, approches et méthodes soulignent **l'impérative nécessité pour les médiateurs internes et extérieurs de travailler ensemble**. Comme cela sera démontré plus loin dans l'analyse des forces et faiblesses des médiateurs internes et extérieurs, les uns et les autres affichent une complémentarité conceptuelle qui a été renforcée à de multiples reprises par la pratique. Lorsque les médiateurs internes et extérieurs travaillent ensemble de façon sensible, harmonieuse et appropriée au contexte, les chances sont nettement améliorées de trouver une solution complète, inclusive et durable à un conflit, et ce d'une manière contribuant à reconstruire le tissu social. En outre, dans la mesure où des médiateurs internes différents mettent sur la table des relations, caractéristiques et approches différentes, des équipes de médiateurs internes, travaillant en partenariat avec des médiateurs extérieurs, s'avèrent souvent être le moyen le plus constructif de s'engager dans un contexte conflictuel donné.

Encadré 4 Exemple d'un médiateur interne au travail

« **Padma Ratna Tuladhar** a progressé dans la médiation politique à travers son engagement de militant des droits de l'homme. Dans les années 1990, il était parlementaire, élu en tant que membre indépendant de la gauche. Il a aidé à regrouper différents partis communistes au sein du Front uni de la gauche (ULF – United Left Front). Il a ensuite facilité les conversations entre l'ULF, d'autres forces démocratiques et le Gouvernement royal en vue de rétablir la démocratie parlementaire. Cette expérience lui a valu la confiance des forces à la fois communistes, royalistes et démocratiques, ce qui lui a permis d'animer les pourparlers de paix au Népal en 2001, 2003 et 2006... [II] a travaillé comme médiateur entre les principales parties au conflit, mais son rôle l'a également mis en contact avec la population au sens large et a fait de lui un point de contact pour les diplomates et les médiateurs de la communauté internationale. En raison d'un manque de coordination, voire d'une certaine concurrence entre certains médiateurs extérieurs internationaux, il a parfois été amené à assurer la coordination entre les médiateurs extérieurs. Padma a expliqué que ce qu'il appréciait chez ces médiateurs extérieurs était la possibilité d'apprendre des expériences vécues ailleurs ».

Tiré de Berghof Foundation for Peace Support, swisspeace, CSS, *Insider Mediators: Exploring their key role in informal peace processes*, 2009, p. 7.

⁵⁶ Ibid, p. 165.

Qu'est-ce qui fait des médiateurs internes des « médiateurs » ?

Les médiateurs internes peuvent être définis comme des médiateurs en accord avec deux des plus importantes définitions de la médiation données par les Nations Unies. Premièrement, ils contribuent au **règlement pacifique des différends**⁵⁷, comme le définit l'Article 22 de la Charte des Nations Unies, et deuxièmement, ils aident « avec leur consentement, deux ou plusieurs parties à prévenir, gérer ou régler un conflit en les aidant à élaborer un accord mutuellement acceptable », conformément à la définition de la médiation donnée dans les Directives des Nations Unies pour une médiation efficace⁵⁸. Engagés dans des initiatives de médiation aussi bien formelles qu'informelles, les médiateurs internes jouent le rôle critique consistant à mettre en relation différentes voies diplomatiques⁵⁹ d'une manière aidant à prévenir les conflits et permettant aux accords de paix de durer. Même dans des contextes où les médiateurs internes ne sont pas *directement* impliqués dans le fait d'aider les parties à parvenir à un accord, ils contribuent souvent aux processus encourageant les changements d'attitude nécessaires pour créer un environnement propice à un accord de paix. Ils exécutent également souvent le vital travail en coulisses de gestion des tensions, de promotion de la tolérance et d'encouragement à la diversité à la fois dans et entre les groupes.

Au niveau mondial, la pratique de la médiation nécessite d'adhérer à des principes généralement acceptés, notamment **l'impartialité**, l'état de préparation, l'inclusivité et l'appropriation nationale⁶⁰. L'aspect le plus important de la médiation, où il peut exister une certaine confusion conceptuelle à propos des médiateurs internes, concerne souvent cette notion d'*impartialité* et son corollaire, le « préjugé ». Selon les Directives des Nations Unies pour une médiation efficace, « qu'un processus de médiation soit perçu comme tendancieux et tout progrès significatif sur la voie du règlement du conflit peut être hypothéqué »⁶¹. Les médiateurs internes ayant été, à l'origine, dénommés « médiateurs internes partiels », leur parti pris implicite peut-il les disqualifier en tant que médiateurs ?

La réponse est double. Tout d'abord, l'analyse des processus de médiation suggère que la neutralité et l'impartialité ne sont pas nécessairement des conditions préalables à des processus de médiation efficaces. De plus, dans certains contextes, « ces caractéristiques peuvent avoir des effets inhibants sur l'ouverture des parties au conflit à la discussion et à l'acceptation d'un compromis »⁶². Le concept de médiateur interne conteste donc la notion que l'impartialité est une condition préalable à la conduite de la médiation et suggère au contraire que **la partialité a ses avantages**, notamment des niveaux élevés de *confiance*. Deuxièmement, l'impartialité est un terme complexe comportant trois grandes dimensions : liée au processus ; orientée vers le résultat ; et relationnelle⁶³. On peut soutenir que les médiateurs internes sont partiels d'une manière qui peut aider les processus de médiation (aspects relationnels/proximité avec les parties). Ils restent néanmoins impartiaux à la fois pour éviter tout favoritisme durant le processus de médiation et/ou en ce qui concerne la spécificité du résultat. Leur intérêt direct dans le résultat est le fait de préférer la paix à la violence, plutôt qu'une forme spécifique de paix. Cet argument suggère donc que la partialité des médiateurs internes est relationnelle plutôt que processuelle ou orientée vers le résultat⁶⁴.

Il est important de reconnaître que pour les médiateurs internes, la médiation a lieu en dehors des limites formelles d'une salle de négociations. **Les médiateurs internes œuvrent en permanence pour prévenir le conflit**, plutôt que

⁵⁷ Charte des Nations Unies.

⁵⁸ Nations Unies, Directives pour une médiation efficace, juin 2012 (disponible à l'adresse : https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GuidanceEffectiveMediation_UNDPA2012%28French%29_1.pdf).

⁵⁹ « Voie diplomatique 1 : Discussions officielles impliquant généralement de hauts dirigeants politiques et militaires et centrées sur les cessez-le-feu, les pourparlers de paix, les traités et autres accords. Voie diplomatique 2 : Dialogue non officiel et activités de résolution de problèmes visant à établir des relations et à encourager une nouvelle façon de penser capable d'éclairer le processus officiel. Les activités de la voie 2 impliquent généralement des dirigeants influents universitaires, religieux et d'ONG, ainsi que d'autres acteurs de la société civile capables d'interagir plus librement que des responsables de haut niveau. Certains analystes appellent "voie diplomatique 1,5" une situation dans laquelle des acteurs officiels et non officiels œuvrent ensemble à résoudre des conflits. Voie diplomatique 3 : Diplomatie de personne à personne entreprise par des individus et des groupes privés pour encourager les interactions et la compréhension entre communautés hostiles et impliquant une sensibilisation et une responsabilisation au sein de ces communautés. Intervenant normalement au niveau de base, ce type de diplomatie implique souvent l'organisation de réunions et conférences, la recherche d'une exposition médiatique, et un plaidoyer politique et juridique en faveur des personnes et des communautés marginalisées ». Extrait traduit de l'anglais de : Glossary, 'Tracks of Diplomacy', United States Institute of Peace (USIP).

⁶⁰ Nations Unies, Directives pour une médiation efficace, juin 2012, p. 3.

⁶¹ Ibid., p. 10.

⁶² K. Roepstorff. 2013, p. 166.

⁶³ Opération 1325, « Mediation and Influence, Insights: Views and Experiences on Influencing Peace Processes », 2017, p.3 (disponible à l'adresse : https://operation1325.se/sites/default/files/mediation_and_influence_insights_0.pdf).

⁶⁴ K. Roepstorff. 2013, p. 166.

Rôle des médiateurs internes orientés vers les traditions et la foi (TFIM – *Tradition- and faith-oriented insider mediators*) – Soudan du Sud

Le Soudan du Sud a un héritage complexe de violences et de conflits. Diverses initiatives internationales ont cherché à mettre fin aux guerres civiles entre « le Nord » et « le Sud ». En 1972, ces efforts ont culminé avec l'accord d'Addis-Abeba, qui a mis fin à la première guerre civile et, en 2005, avec l'Accord de paix global qui a arrêté la deuxième guerre civile.

Le Soudan du Sud est devenu un État indépendant en 2011. Avant l'acte de sécession, des tensions commençaient à apparaître et étaient exacerbées par une brutale lutte de pouvoir entre les nouveaux dirigeants du Soudan du Sud après la déclaration d'indépendance. En 2013, la crise politique a pris un tournant violent lorsque des combats ont éclaté entre différentes factions de l'armée. En quelques jours, les combats ont dégénéré en guerre civile avec des dimensions ethniques évidentes. Les soldats Dinka dévoués au président Kiir ont lancé des attaques contre les soldats Nuer fidèles au vice-président Riek Machar et ont ensuite ciblé la population civile, entraînant des déplacements intérieurs massifs et d'horribles violations des droits de l'homme.

Ces combats ont révélé l'extrême fragilité des institutions étatiques et le passé dévastateur d'hostilité entre les différents groupes ethniques. En août 2015, Salva Kiir et Riek Machar ont signé un accord de paix qui, en avril 2016, a entraîné la formation d'un gouvernement de transition d'unité nationale. Ce règlement politique n'a toutefois pas duré. Déjà en juillet 2016, les tensions politiques avaient dégénéré en combats entre les troupes fidèles au président Dinka et celles loyales au vice-président Nuer, et la guerre civile avait repris. Avec le soutien des pays de la région et, plus largement, de la communauté internationale, l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) a continué d'inviter les deux parties à revenir à la table des négociations.

Pendant des décennies de guerre, l'Église du Soudan du Sud a organisé une entité œcuménique connue en tant que Conseil des Églises du Soudan du Sud (SSCC – *South Sudan Council of Churches*). Celui-ci a un passé de résolution de conflits en collaboration avec des dirigeants traditionnels, alliant des méthodes modernes et traditionnelles. Le Dr Bill Lowrey, un artisan de la paix de Tanenbaum, faisait partie du Conseil en 1991 lors de sa formation, et a établi des relations de confiance avec de nombreux dirigeants. Au fil des ans, il a continué de les soutenir en veillant à ce qu'ils restent à la pointe tout en reconnaissant leur besoin de soutien, d'encouragements et d'accompagnement. En 1999, le SSCC a lancé le **processus de paix fondé sur des relations de personne à personne (People-to-People)** en utilisant des méthodes autochtones de résolution des conflits. Soutenu par le Dr Lowrey, ce processus a produit l'un des accords de réconciliation les plus importants à ce jour entre les peuples Dinka et Nuer. L'accord a tenu jusqu'en 2013 et a permis au Sud de s'unifier et d'obtenir l'indépendance. Des accords de réconciliation similaires sont nécessaires pour mettre fin au conflit actuel.

En 2015, le SSCC a élaboré un Plan d'action pour la paix qui décrivait le rôle des églises et des communautés religieuses dans la promotion de la paix. Les organisations religieuses présentes au Soudan du Sud coordonnent leur soutien à Djouba, et certains membres sont détachés auprès du SSCC pour lui apporter une assistance technique. La résolution de conflits et différends intercommunautaires est un défi complexe pour les artisans de la paix religieux, mais comme nous l'avons déjà dit, le SSCC a la confiance des acteurs tant de base que de haut niveau et a travaillé avec toutes les parties.

Jusqu'à récemment, la participation du SSCC aux négociations des autorités est restée marginale. En 2018, l'IGAD, le gouvernement et l'opposition ont conjointement invité le SSCC à apporter son aide afin de trouver une manière d'avancer. Le nombre des organisations cherchant à soutenir le SSCC ayant augmenté au fil des ans, la nécessité d'un appui coordonné s'est faite plus pressante. Créé par le Réseau pour les artisans de la paix religieux et traditionnels, le Consortium pour la réconciliation met en relation les acteurs des voies 1, 2 et 3 en hébergeant des retraites stratégiques pour accroître la collaboration entre les partenaires, tels que le Conseil œcuménique des Églises ; le ministère de la Réconciliation de l'archevêque anglican de Canterbury ; le Rose Castle, et l'Inclusive Peace and Transition Initiative (IPTI). Ensemble et de manière bilatérale, ces organisations ont continué à assister les communautés et les dirigeants religieux. Le Consortium unifie ces ressources essentielles pour soutenir le processus et aider à surmonter les divers problèmes qui ont jusqu'ici empêché la paix d'être durable.

En 2017, par exemple, le Dr Thania Paffenholz, directeur de l'IPTI, et le Dr Andreas Hirblinger, chercheur, ont écrit un article sur le Dialogue national proposé par le pays en s'appuyant sur des recherches comparatives tirées de la base de données qualitative de l'IPTI. L'IPTI a pu ensuite collaborer avec des acteurs proches du processus et leur donner des conseils plus approfondis, introduisant ainsi ses recherches dans la pratique et les politiques soutenant le travail des médiateurs internes.

Enseignements tirés/bonnes pratiques

Les chefs religieux du Soudan du Sud ont maintenu un **sentiment d'unité** au-delà de leurs différences de foi, permettant ainsi aux différentes confessions de se rassembler en se concentrant sur la paix. Les membres du SSCC se désignent comme « l'Église » plutôt que « les Églises », ce qui souligne leur aptitude à travailler comme une seule organisation. Pendant des décennies, ils ont reflété cette unité au niveau aussi bien national que local en organisant des comités interéglises au niveau local, en se rapprochant des citoyens, et en gagnant la confiance des communautés jusqu'au niveau national, où ils interagissent et ont des relations de confiance avec les hauts dirigeants politiques.

Les réseaux nationaux de l'Église, reliés aux réseaux tribaux de dirigeants traditionnels, **élargissent la portée** de l'Église au sein de l'ensemble de la population et relient ces réseaux au niveau politique national. Peu de processus de paix ont réussi au Soudan du Sud sans le soutien des dirigeants traditionnels et religieux. Contrairement aux dirigeants traditionnels, tels que les chefs et les anciens, l'Église comprend une structure institutionnelle qui établit des connexions entre les frontières tribales et au niveau national. L'Église a réussi à créer des liens de confiance et de coopération avec ces dirigeants traditionnels, et elle a travaillé en partenariat avec les chefs sur la médiation des conflits, en utilisant un mélange de méthodes modernes et traditionnelles et de rituels autochtones.

Les médiateurs internes (c.-à-d. les dirigeants religieux, traditionnels, des femmes et des jeunes) sont capables d'intégrer des **méthodes et modèles** culturels à la résolution des conflits. L'IGAD et d'autres médiateurs externes doivent encore exploiter pleinement ce potentiel dans les processus de paix. Une réconciliation transformatrice plus profonde peut toutefois être nécessaire pour instaurer une paix durable dans le plus récent pays du monde. Accompagnées par les dirigeants religieux et traditionnels, des méthodes fondées sur des relations de personne à personne pourraient être la meilleure façon de créer et maintenir la paix.

Source : Réseau de dirigeants religieux et traditionnels

nécessairement pour le *résoudre* ou pour parvenir à un accord. Dans ce sens, la médiation s'inscrit dans une pratique quotidienne des médiateurs internes et dans leur engagement auprès des différentes parties au conflit. Ils sont médiateurs pour changer à la fois les états d'esprit et les comportements, pour établir des connexions et la confiance, et pour reconstruire ou renforcer les relations lorsqu'un conflit les a détériorées.

Il est avant tout important de reconnaître qu'il **n'existe pas de médiateurs parfaits**. Tous, y compris les médiateurs extérieurs et internes ont leurs forces et leurs faiblesses, leurs avantages et leurs inconvénients. En développant une compréhension plus approfondie de ces diverses caractéristiques, nous pouvons exploiter les diverses opportunités qu'ont ces acteurs de travailler ensemble.

Encadré 5 Profil type d'un médiateur interne

Le profil type d'un médiateur interne est la combinaison complexe « de compétences et traits de caractère fondamentaux et de réseaux existants. Une expérience de travail pertinente et une connaissance locale sont certes des conditions préalables évidentes, mais d'autres qualités moins concrètes sont tout aussi importantes, notamment la loyauté, le respect, le dynamisme et l'influence.

Les médiateurs internes proviennent de divers environnements. Dans certains cas, leur expérience antérieure et leurs réseaux les ont conduits vers le dialogue humanitaire, tandis que dans d'autres, c'est leur conviction de la valeur du dialogue et de l'utilité d'un tiers impartial pour amener les protagonistes à parler de paix. »

Paul Dziatkowicz, « The inside story, the impact of médiateurs internes on modern peacemaking », Centre pour le dialogue humanitaire (DH), 2017, p. 13.

Quelles sont les principales forces et faiblesses des médiateurs internes ?

En plus des attributs essentiels décrits dans la définition et partagés par les médiateurs internes et extérieurs, les médiateurs internes possèdent généralement une combinaison de certaines des forces et faiblesses citées ci-dessous. En comprenant les multiples dimensions de la fonction de médiateur interne, il est possible de voir plus clairement où et comment encourager une plus forte collaboration entre les divers acteurs.

Les forces des médiateurs internes comprennent :

- Un accès à des **informations critiques** sur les niveaux de détermination et de capacités⁶⁵ des parties au conflit et une compréhension intrinsèque profonde du contexte et de l'aptitude à interpréter l'information.
- La capacité et les connaissances pour se focaliser sur les **aspects relationnels** du conflit, sur ses racines historiques et sur les processus à long terme nécessaires pour aider à maintenir la paix.
- L'aptitude à utiliser la **persuasion morale**, prenant appui sur des valeurs socioculturelles et communautaires (par exemple, la vertu du pardon, la compassion, le respect et la raison)⁶⁶, y compris la capacité à obtenir des concessions pour faire preuve de respect envers le médiateur, « pour satisfaire la communauté, rétablir la relation et l'harmonie sociale »⁶⁷.
- Une forte **sensibilité à la dynamique culturelle, religieuse et politique** et à la façon dont celle-ci affecte les formes de communication, la compréhension du conflit et les approches de recherche des solutions auxquelles les médiateurs internes contribuent⁶⁸.
- L'aptitude à comprendre **les règles et les structures de pouvoir informelles** qui façonnent le conflit et la capacité à les piloter de manière constructive.

⁶⁵ Julius, Adinoyi Adavize, « Bias in Mediation: Policy Implications », avril, 2015, p. 2-3 (disponible à l'adresse : www.academia.edu/16923496/BIAS_IN_MEDIATION_POLICY_MIPLICATIONS).

⁶⁶ K. Roepstorff. 2013, p. 166.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ AIMP, (2013), p. 8.

- La capacité à atteindre des groupes qui sont **éloignés des processus de paix des grands courants politiques** et sont susceptibles d'être influencés par des discours radicaux et/ou suscitant la division.
- **Les considérations de réputation** à garder à l'esprit étant donné leurs étroites relations, qui « les incitent à rester honnêtes dans leur rôle de convoyeurs d'information »⁶⁹.
- Un niveau de **souplesse** basé sur leur indépendance vis-à-vis de « la longue chaîne de commandement et de l'état d'esprit obligatoire » des organisations étatiques et intergouvernementales⁷⁰. Cette souplesse peut augmenter la marge de manœuvre d'un médiateur interne.
- La **conviction personnelle** et la motivation.

Inversement, les médiateurs internes sont souvent limités par :

- **Une étroite marge de manœuvre et une faible reconnaissance** de leur travail.
- **Un manque d'inclusion** par la communauté internationale, menant à des réalités parallèles, c'est-à-dire à une confusion sur ce qui se fait/qui fait quoi, etc.
- Des occasions minimales **d'apprentissage, de partage et de réflexion** sur leurs expériences.
- Un accès limité ou inexistant à des **ressources humaines et financières** susceptibles d'améliorer la nature de leur travail.
- Les tentatives d'acteurs ne voulant ni inclusion ni accord pour utiliser des fonds et/ou d'autres ressources en vue d'influencer les médiateurs internes (perturbateurs).
- Peu d'**occasions d'établir des connexions** avec des processus officiels et/ou régionaux/sous-régionaux et/ou internationaux.
- Une compréhension limitée des **contraintes de fonctionnement de la communauté** internationale.
- Une importante exposition à des **risques pour leur sécurité** étant donné un manque de mécanismes et de protocoles en place pour garantir leur sécurité.
- Un risque potentiel d'isolement et de **faibles niveaux de soutien psychologique et/ou des pairs** dus à la nature complexe et sensible de leur travail.

Encadré 6 Rôles divers et durables joués par les médiateurs internes : Somalie

« Devenir un médiateur interne est une chose que j'ai héritée de mon défunt père. En 1998, je l'ai accompagné dans les voyages qu'il a effectués en compagnie d'autres anciens depuis Mogadiscio jusqu'à des villages du nord-est de la Somalie. En 90 jours, ils ont résolu un conflit très meurtrier entre clans somaliens. Cette expérience m'a beaucoup appris, notamment qu'être un médiateur interne exige du dévouement, de la fermeté, une crainte de Dieu, de l'humanité, de la maturité d'esprit, des connaissances de la culture et de l'histoire de la région. De plus, cela requiert la confiance des gens, et une forte légitimité et influence.

Tout au long de mon activité de médiateur interne, je me suis entraîné à être au milieu de chaque partie. Cela m'a permis de résoudre plus de cinquante conflits meurtriers d'envergure. J'ai consenti de nombreux efforts pour acquérir les connaissances académiques, la culture et la littérature somaliennes nécessaires pour retenir l'attention de l'auditoire. Cela m'a donné la chance d'analyser, diagnostiquer et cartographier les problèmes, les acteurs et les facteurs de chaque conflit avant de définir des critères généraux d'intervention et finalement d'agir.

Être un médiateur interne consiste à agir en tant que facilitateur/médiateur, à être profondément au cœur du contexte, à investir suffisamment de temps en communications, à guider les autres, à gagner la confiance des parties, à définir le climat, à supprimer les goulots d'étranglement et sortir des impasses, et à faire que la situation soit mûre pour des pourparlers, afin de prévenir, résoudre et transformer un conflit. Être un médiateur interne au sein des communautés subissant un conflit implique des risques élevés et peut s'avérer très compliqué. Cette situation présente également des inconvénients, tels que le manque de financement adéquat, de soutien logistique et de formation. Toutefois par rapport à de nombreuses autres manières de résoudre les conflits, elle est aussi très bien acceptée par la communauté, moins coûteuse et fondée sur un accès déjà acquis. En tant que médiateur interne, je peux m'engager dans une action de paix efficace et en temps voulu. »

Témoignage d'un médiateur interne, Somalie, fourni par le Network for Religious and Traditional Peacemakers.

⁶⁹ L. Svensson et Lindgren, M., « Peace from the Inside », juin 2013, p. 703.

⁷⁰ Citation de Martin Griffiths, extraite de : Juan Garrigues, « The case for contact: overcoming the challenges and dilemmas of official and non-official mediation with armed groups », NOREF, juin 2015, p. 6.

3



Formation inclusive pour les jeunes. Photo : PNUD Bosnie-Herzégovine.

Collaborer efficacement avec les médiateurs internes : Une stratégie de collaboration en huit points

Maintenant que la place des médiateurs internes dans le paysage politique actuel a été expliquée et que nous disposons d'une compréhension complète des bases conceptuelles et pratiques du terme, cette partie de la note d'orientation fournit un guide étape par étape pour la manière de collaborer avec les médiateurs internes. Bien que des efforts aient été entrepris pour trouver une séquence « logique » des étapes nécessaires au soutien des médiateurs internes, la plupart des processus de collaboration ne se déroulent pas d'une manière aussi linéaire. En réalité, en tant que professionnel, vous disposez peut-être déjà d'une stratégie de collaboration, ou même d'un programme de soutien aux médiateurs internes déjà en cours. Même si tel n'est pas le cas, la plupart de ces étapes devront être continuellement réexaminées pour garantir que vous faites les ajustements nécessaires quand et où ils sont requis. Par conséquent, que vous lisiez cette note d'orientation parce que vous voulez élaborer une stratégie de collaboration avec les médiateurs internes à partir de zéro, ou parce que vous souhaitez en modifier une qui est déjà en place, chaque étape doit être comprise comme faisant partie d'une approche globale. Vous devriez prendre chaque étape et la réexaminer pour vous assurer que votre stratégie est de qualité, consciente des risques et sensible aux conflits.

3.1 Étape 1 : Analyser le contexte

Comme avec tout type de programmation, en particulier dans des environnements fragiles ou affectés par un conflit, il est primordial de commencer par une analyse du contexte et, celui-ci étant appelé à évoluer avec le temps, de s'assurer que l'analyse sera continue. Son objectif est de veiller à ce que votre stratégie de collaboration avec les médiateurs internes soit ancrée dans une complète compréhension du contexte où elle va se dérouler, et adaptée aux relations spécifiques reliant les facteurs structurels, la dynamique à court et moyen terme, et les principales parties concernées, et qu'elle soit également informée par une compréhension complète de la façon dont la dynamique des genres intervient dans le contexte du conflit. Étant donné l'intensité des environnements dans lesquels se déroule la médiation par des acteurs internes, on constate une tendance à se sentir obligé de sauter l'analyse et d'aller directement à l'action, ou de se sentir tellement dépassé par la complexité du contexte que le fait d'essayer de le comprendre apparaît comme une tâche sans fin, menant à une « paralysie de l'analyse ».

Il est donc essentiel de trouver un équilibre entre l'impératif d'une solide compréhension du contexte et le besoin de concevoir et entamer la collaboration dans un délai raisonnable. Ceci implique d'entreprendre une analyse avec les ressources et le temps dont vous disposez, que ce soit quelques mois, quelques semaines ou juste quelques jours.

Cela signifie également de reconnaître que l'analyse ne consiste pas à produire un résultat précis ou scientifique. De manière plus importante, son but est de :

- Encourager un processus permettant une **compréhension partagée** des points de vue, des acteurs et de la dynamique : le processus est aussi important que le résultat.
- Mieux évaluer la **dynamique du pouvoir**, y compris celle liée au genre, qui détermine et limite les options de consolidation de la paix et la nature des moteurs de la paix qui sont à l'œuvre : le pouvoir et la politique sont au cœur de l'analyse.
- Identifier des **points d'entrée** pour la collaboration avec les médiateurs internes : la façon dont vous comptez utiliser l'analyse que vous avez effectuée (voir l'étape 3.3).

Si vous ne disposez pas déjà d'une analyse préexistante et à jour, il est alors essentiel d'en effectuer une avant de développer les autres aspects du programme. De nombreux outils d'analyse sont à votre disposition à cette fin, y compris l'outil complet d'analyse des conflits et du développement du Groupe des Nations Unies pour le développement⁷¹. Si vous disposez déjà d'une telle analyse ou d'une analyse similaire, et qu'elle est relativement à jour, l'objectif de cette étape est de comprendre, de façon générale, le rôle des moteurs de la paix dans le conflit et comment les médiateurs internes s'accordent avec d'autres moteurs de la paix.

Encourager une compréhension partagée du contexte

Quel que soit le temps disponible, en général, plus le processus d'analyse est participatif, plus le résultat final est susceptible d'être utile. De plus, le processus lui-même est une part importante de l'élaboration d'une compréhension commune du conflit et des récits qui l'appuient. « Participatif » signifie d'inclure les membres concernés des partenaires bilatéraux et multilatéraux des Nations Unies et de l'UE, ainsi que leurs homologues nationaux, y compris les pouvoirs publics, des représentants de la société civile et les communautés. Toutefois, participatif n'implique pas de consulter tous les groupes de la même façon et en même temps. Vous devrez adapter votre stratégie de consultation à la dynamique du pouvoir et aux besoins particuliers de ceux dont vous souhaitez refléter les avis, qu'il s'agisse d'organismes gouvernementaux, de femmes, de jeunes, d'anciens, de groupes armés ou d'autres, afin de vous assurer que le processus de consultation n'est pas lui-même préjudiciable de l'une ou l'autre façon à aucun des groupes concernés ni au processus en général.

Si vous réexécutez cette étape pour mettre à jour une analyse existante, vous devriez être à même d'y inclure les médiateurs internes que vous avez déjà identifiés. Cela peut renforcer la qualité de l'analyse. Il est important de reconnaître que le contexte va évoluer et que la compréhension que les médiateurs internes en ont le fera également. Revenir fréquemment à l'analyse aidera à s'assurer que la collaboration reste réactive.

Évaluer la dynamique du pouvoir et les relations hommes-femmes

L'analyse doit chercher à évaluer la dynamique du pouvoir, y compris les relations entre les sexes. Une telle approche met en lumière les formes de pouvoir qui peuvent favoriser ou perpétuer la dynamique des conflits, la marginalisation et l'inégalité, ainsi que celles qui peuvent contrer cette dynamique. Le pouvoir est présent dans toutes les relations et institutions en tant que partie intégrante de la façon dont notre société et notre culture opèrent.⁷² Le genre est également un système de pouvoir. L'analyse révélera comment les notions de masculinité et de féminité, par exemple, interagissent avec d'autres facteurs de pouvoir, tels que l'âge, la classe sociale ou la race, produisant une multitude de masculinités et féminités dans chaque contexte.⁷³ Les hommes et les femmes ont des besoins différents en ce qui concerne les domaines clés tels que les processus de paix, la terre et les ressources naturelles, ou bien les processus électoraux. La réalisation d'une analyse de la dynamique des genres à ce stade précoce est par conséquent essentielle pour l'élaboration ultérieure d'une stratégie de collaboration.

⁷¹ Groupe des Nations Unies pour le développement, « Conducting a conflict and development analysis », GNUD, février 2016 (disponible sur https://undg.org/wp-content/uploads/2016/10/UNDP_CDA-Report_v1.3-final-opt-low.pdf).

⁷² Jethro Pettit, « Power Analysis: A Practical Guide », Agence suédoise de développement international, 2013 (disponible sur https://www.sida.se/contentassets/83f0232c5404440082c9762ba3107d55/power-analysis-a-practical-guide_3704.pdf).

⁷³ Conciliation Resources, « Trousse à outils sur le genre et l'analyse des conflits pour les personnes œuvrant pour la paix », Conciliation Resources, décembre 2015, p. 7 (disponible sur http://www.c-r.org/downloads/Trousse%20a%CC%80%20outils%20sur%20le%20genre%20et%20l%E2%80%99analyse%20des%20conflits%20pour%20les%20personnes%20C5%93ouvrant%20pour%20la%20paix_0.pdf).

Rôle des médiateurs internes dans les conflits impliquant des ressources naturelles, des peuples autochtones et le développement – Pérou

Entre 2005 et 2015, le PIB du Pérou a augmenté de 76 % (soit une moyenne de 6 % par an) tandis que la pauvreté chutait de 42,4 % à 20,7 %. La croissance économique du pays était étroitement liée aux industries extractives (principalement minières et d'hydrocarbures) qui représentent en moyenne 13,4 % du produit intérieur brut (PIB) et 70 % des exportations du pays. Le secteur a également généré des revenus considérables pour l'État, avec une contribution allant jusqu'à 19 % des recettes totales des taxes sur le revenu et taxes spéciales. Malgré l'impact macroéconomique positif de ces activités, elles sont devenues une source majeure de conflits sociaux. Le Pérou connaît en moyenne 200 conflits par an, dont 70 % sont liés à l'industrie extractive. Entre 2006 et 2016, les conflits sociaux sont responsables de 264 décès, de 4 436 blessés et de l'éviction de ministres et fonctionnaires importants. Sur le plan économique, des études ont révélé qu'entre 2011 et 2014 les conflits sociaux ont causé la perte de 62 milliards de dollars EU, soit 2,2 % du PIB annuel.

En 2011, le gouvernement nouvellement élu a encouragé une approche menée par l'État de collaboration et travail avec les communautés locales dans les domaines liés à l'industrie extractive, en ciblant les peuples autochtones et les communautés paysannes à l'aide de processus de *dialogue multipartite*. Avec un financement de l'État du Canada, le PNUD et la présidence du Conseil des ministres ont réuni leurs efforts pour soutenir la prévention des conflits sociaux. L'approche visait à impliquer des médiateurs internes dans les processus de dialogue locaux et régionaux en collaborant avec des acteurs de la société civile organisés et non organisés, notamment les dirigeants communautaires, les ONG, les communautés indigènes, les universités, les sociétés et corporations minières, afin de soutenir les processus de dialogue et de consolider une infrastructure pour la paix à l'échelle nationale.

Depuis 2010, 241 processus de dialogue multipartite ont été mis en œuvre, entraînant 2 856 engagements visant les besoins de développement territorial dans 14 des 24 régions du Pérou. Parmi ceux-ci, 62 % relèvent de la responsabilité de l'État, 27 % du secteur privé, 7 % d'acteurs non spécifiés, et 4 % de la société civile. Le Pérou est le premier pays d'Amérique latine et des Caraïbes à adopter une loi sur les consultations préalables, et les dialogues multipartites ont créé une procédure d'intervention plus coordonnée entre les institutions étatiques pour combler les écarts de développement territorial, tout en garantissant le respect des droits de l'homme et le maintien de l'ordre public. En remplaçant le bureau national pour le dialogue et la soutenabilité par le vice-ministère de la Gouvernance territoriale, le nouveau Gouvernement a renforcé les liens entre le dialogue et le développement territorial.

L'autonomisation des communautés et les pratiques démocratiques ont également été renforcées par l'officialisation des voies de participation du public à l'élaboration des agendas des politiques et au soutien du développement territorial. Une masse critique d'organisations communautaires et de la société civile mènent à travers tout le Pérou des initiatives visant à promouvoir et consolider les dialogues multipartites, y compris le Groupe de dialogue sur l'exploitation minière et le développement durable. Les organisations communautaires telles que le Réseau national de dirigeants pour le dialogue des neuf régions a renforcé les capacités des communautés à promouvoir le dialogue pour résoudre les griefs et combler les écarts de

développement. Plusieurs sociétés extractives se sont également engagées en faveur des dialogues multipartites. Beaucoup d'entre elles ont coordonné des voies de dialogues multipartites, en les aidant à améliorer la conception des investissements sociaux et de programmes de relations communautaires dans les territoires.

La participation des médiateurs internes au dialogue multipartite a renforcé la gouvernance démocratique et le développement durable en réduisant les conflits liés à l'utilisation des ressources naturelles. Elle a également aidé à créer des mécanismes très innovants pour financer des projets de développement et d'infrastructure à l'aide de partenariats public-privé et de fonds de développement social territorial. Les mécanismes de dialogue ont également aidé à améliorer les processus participatifs et démocratiques qui ont ouvert la voie à des décisions et actions répondant aux besoins et attentes des parties impliquées. Un aspect essentiel de l'institutionnalisation du dialogue a été le renforcement des capacités des dirigeantes et des groupes, organisations et réseaux de femmes à jouer un rôle plus proactif dans les tables rondes de dialogue. Une plateforme de renforcement des capacités a aidé à consolider les dirigeantes et leur réseau dans huit régions du pays.

Source : PNUD Pérou

Le maintien de la paix nécessite un changement de paradigme pour, en ligne avec les ODD, considérer la paix comme multisectorielle et enracinée dans une approche englobant l'ensemble de la société.

Une compréhension profonde du pouvoir permet de vous assurer que votre intervention ne renforce ni ne reproduit la dynamique du pouvoir sous-tendant le conflit, mais qu'elle renforce au contraire celle qui favorise la paix (« moteurs de la paix »). L'outil d'analyse des conflits et du développement définit les moteurs de la paix comme des « éléments qui, au sein de la société, atténuent l'émergence et la prolifération des conflits violents et renforcent les fondements de la paix en s'appuyant sur la résilience innée de la société. Les moteurs de la paix opèrent à différents niveaux – national, régional et local – et peuvent revêtir différentes formes (tant officielles qu'officieuses), telles que des institutions, des groupes, des individus, des processus spécifiques, ou même des lieux particuliers, des symboles ou des constructions sociales.⁷⁴» Votre point de départ pour une analyse approfondie des moteurs de la paix doit être la notion qu'ils existent et que les médiateurs internes en font partie. Votre analyse peut ensuite souhaiter considérer :

- Quels sont les acteurs ayant la capacité d'agir sur le changement (les moteurs de la paix) ?
- Quel rôle les moteurs de la paix jouent-ils dans le contexte actuel ? Quels sont leurs forces, leurs faiblesses et les facteurs qui déterminent ou restreignent ce rôle ?
- Dans quelle mesure et comment les relations entre les genres renseignent-elles, déterminent-elles et restreignent-elles la nature des moteurs de la paix et avec quels effets ?
- Existe-t-il des domaines thématiques où les moteurs de la paix et les médiateurs internes jouent spécifiquement un rôle ou pourraient jouer un rôle particulièrement constructif ?
- Le conflit affecte-t-il différemment les hommes et les femmes, et de quelle manière ? Dans quelle mesure les moteurs de la paix et/ou les médiateurs internes traitent-ils ces effets ?
- Dans quelle mesure les moteurs de la paix actuels incluent-ils les femmes, les jeunes et les autres groupes marginalisés ? Quels sont les cadres normatifs et les facteurs culturels qui façonnent cette dynamique ?

Conseil : Entreprendre une analyse implique également de découvrir ce vous ne connaissez pas et de tourner votre attention vers les domaines où vous avez besoin d'en apprendre plus. En gardant cela à l'esprit, il est toutefois important de vous rappeler que vous n'aurez jamais une compréhension totale du contexte. Vous devez viser à obtenir une analyse « suffisamment bonne » pour pouvoir passer aux autres étapes du processus.

3.2 Étape 2 : Élaborer une stratégie de gestion des risques⁷⁵

Une stratégie de gestion des risques implique d'évaluer les risques et de mettre en place un plan d'action pour réduire la probabilité qu'ils se produisent et/ou pour atténuer leurs effets. Une évaluation des risques a pour objet d'encourager la compréhension des impacts potentiels positifs ou négatifs qu'une intervention peut avoir sur le programme, les partenaires, et les bénéficiaires, ainsi que sur l'institution dans son ensemble. Elle doit être entreprise le plus tôt possible dans le processus et rester un document évolutif.

L'évaluation et la gestion des risques doivent être considérées comme des conditions préalables à l'élaboration d'une stratégie de collaboration avec les médiateurs internes. Ceux-ci travaillent invariablement dans des contextes extrêmement délicats, sur des questions sensibles et dans des situations où leur sécurité peut être compromise si les interventions ne sont pas conçues et gérées efficacement. Étant donné le contexte évolutif, la stratégie de gestion des risques doit être revue aussi souvent que possible et validée ou ajustée quand et où cela est nécessaire. Une bonne stratégie de gestion des risques doit garantir assez de flexibilité pour qu'une stratégie ou un programme de collaboration puissent être adaptés à la dynamique changeante des risques.

Bien que la sécurité des médiateurs internes et de ceux collaborant avec eux soit primordiale, elle n'est pas l'unique

⁷⁴ Groupe des Nations Unies pour le développement, « Conducting a conflict and development analysis », 2016, p. 21.

⁷⁵ Tiré et adapté des aspects génériques de : Josie Lianna Kaye, « Risk Management for Preventing Violent Extremism (PVE) Programmes, Guidance Note for Practitioners », Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), janvier 2018 (à paraître).

domaine couvert par l'évaluation des risques. Par exemple, une évaluation efficace des risques aide à identifier l'impact qu'un contexte peut avoir sur la réalisation des résultats ; les façons dont le programme peut être affecté par des circonstances changeantes ; et les risques qu'un programme peut faire courir à la réputation, à l'intégrité, aux valeurs d'une organisation et à ses relations avec les bénéficiaires et les partenaires. Certains des risques identifiés peuvent être traités par le programme ou l'intervention avec les médiateurs internes, tandis que d'autres peuvent dépasser la portée de la stratégie de gestion des risques.

Fondamentalement, la gestion des risques est par nature un *processus habilitant*. Plutôt que de susciter des décisions d'*arrêter* la programmation, les processus efficaces de gestion des risques créent les conditions nécessaires pour que le programme se poursuive et, bien sûr, réussisse. L'Organisation internationale de normalisation (ISO – *International Organisation for Standardisation*)⁷⁶ a élaboré un guide intitulé « ISO 31000:2009, Management du risque – Principes et lignes directrices » qui définit le risque comme « l'effet de l'incertitude sur les objectifs ». Cet effet peut être positif (apporter des avantages/opportunités) ou négatif (constituer une menace, causer des dommages). Le management des risques (ou gestion des risques) est, par conséquent, l'approche et la pratique systématiques de la gestion de l'incertitude en vue de minimiser les pertes et dommages potentiels et de maximiser les opportunités et les gains potentiels.⁷⁷ La gestion des risques comprend cinq composantes clés :

- 1) Identifier les risques (contextuels, programmatiques et institutionnels).⁷⁸
- 2) Calculer la probabilité et l'impact (tous deux sur une échelle de 1 à 5) que la réalisation d'un risque donné peut avoir sur les bénéficiaires et les partenaires, le programme et l'institution.⁷⁹
- 3) Déterminer le niveau de risque (probabilité x impact).
- 4) Mettre en place des mesures pour atténuer la probabilité ou gérer l'impact du risque.
- 5) Attribuer la responsabilité du suivi du risque.

Considérations de gestion des risques associées au soutien des médiateurs internes

Même s'il n'est pas compliqué, le processus d'identification et de gestion des risques est trop long à aborder ici et est largement couvert ailleurs.⁸⁰ Lors de l'application du modèle de gestion des risques au domaine de la médiation par les acteurs internes, il est utile de s'intéresser au degré de participation du processus d'identification des risques. De manière générale, comme pour les processus d'analyse des conflits, plus le processus d'identification des risques est participatif, plus le processus d'évaluation des risques a des chances d'être exhaustif et exact. Des acteurs différents apportent de nouvelles connaissances et des points de vue différents, aidant à nuancer les conversations autour des scénarios, conséquences éventuelles et niveaux d'impact. Tous ces aspects sont nécessaires dans les processus d'évaluation des risques. Toutefois, au moment de décider qui inclure (et comment), vous devez vous intéresser à des aspects tels que la sensibilité du problème (et l'impact de cette sensibilité sur les personnes que vous pourriez inclure), la manière dont le résultat final sera utilisé et s'il sera rendu public.

Les mêmes principes d'engagement participatif (c.-à-d. la sensibilité au pouvoir, la dynamique des genres et des conflits) doivent être appliqués ici pour l'analyse du contexte (voir plus haut).

Les questions à considérer lors de l'identification des risques liés à l'intervention des médiateurs internes

Les questions ci-dessous ont été réparties en trois catégories – risques contextuels, risques programmatiques et risques institutionnels – même s'il est à noter qu'elles se chevauchent. Les réponses aux questions auront donc également une incidence sur les trois catégories de l'analyse.

⁷⁶ <https://www.iso.org/fr/iso-31000-risk-management.html>

⁷⁷ Hyslop, Daniel, « Feasibility Study for a Global Risk Informed Development (GRID) platform », juillet 2017, p. 16.

⁷⁸ Les analyses du contexte/conflit sont une référence/un point de départ clé pour l'élaboration d'une stratégie de gestion des risques.

⁷⁹ Bien qu'une stratégie de gestion des risques soit destinée à **gérer** les risques identifiés, elle n'implique pas immédiatement de les éviter (ni potentiellement de réduire la portée du programme), mais plutôt d'en avoir conscience (ainsi que de leur possible impact sur le programme) et de mettre éventuellement en place des mesures supplémentaires, des provisions pour imprévus, etc. pour les gérer au cas où ils se concrétiseraient. La gestion des risques concerne moins la réduction des risques que le fait d'être prêt à les affronter, en particulier dans des contextes difficiles, et de réduire ainsi l'aversion pour le risque dans certains cas.

⁸⁰ Voir : <https://www.iso.org/fr/iso-31000-risk-management.html>

Rôle des médiateurs internes dans le développement de la cohésion sociale – Yémen

Le conflit en cours au Yémen a causé de vastes dégâts, provoqué une crise humanitaire et exacerbé les tensions sociales existantes. En raison des promesses de la révolution de 2011 et de l'échec de la transition politique, le conflit du Yémen met à rude épreuve la cohésion sociale locale, pérennise des divisions nées d'anciennes dissensions et en crée de nouvelles (par ex. : entre les sunnites et les chiites, les communautés d'accueil et de réfugiés), et sape les intérêts communs qui pourraient unir le pays. Tel est le contexte où des médiateurs internes se sont engagés en tant qu'agents de paix dans les régions de Taiz et Abayan, en vue de rassembler des personnes pour discuter des questions affectant leurs existences et trouver des solutions collaboratives pour résoudre les conflits et améliorer les vies.

Les médiateurs internes ont été sélectionnés en deux étapes. Ils ont d'abord été identifiés par l'équipe de mise en œuvre du projet conjoint de l'UE et des Nations Unies et formés pour être des formateurs. Lors de la deuxième étape, un atelier consultatif a été organisé pour identifier des médiateurs internes supplémentaires sur la base de critères de sélection (appartenir au district ciblé, être doté d'une expérience préalable de la médiation communautaire, être accepté par la communauté, et avoir la volonté de participer à des réunions communautaires et séances de médiation). Des représentants des Comités de développement communautaire (CDC), des autorités locales et des OSC ont évalué les nominations et approuvé la liste finale. Les médiateurs internes ont été formés pour renforcer leurs capacités de détection des conflits, résolution des conflits, médiation, communication efficace, ainsi que conception et facilitation du dialogue. Pour les aider à acquérir et mettre en pratique ces nouvelles compétences, les formations ont été divisées en modules et menées au fil du temps. Les médiateurs internes ont été encadrés et soutenus tout au long de leurs interventions. Cela a impliqué de mobiliser des formateurs chevronnés, qui ont été formés au début du programme à soutenir et encadrer les médiateurs internes. Un réseau de 120 médiateurs internes a été créé pour couvrir quatre districts ciblés.

Les médiateurs internes ont fait participer leurs communautés à des activités telles que la détection des conflits, les processus de dialogue et les initiatives communautaires. La détection des conflits portait sur les conflits au niveau local, les moteurs des conflits, les parties aux conflits et les ressources pour la paix. Les résultats ont été validés et classés par priorité au cours de réunions communautaires inclusives avec les principales parties prenantes. Les médiateurs internes ont ensuite aidé à identifier des points d'entrée et élaboré des propositions pour diriger les processus de dialogue concernant ces conflits. Chaque processus était destiné à offrir des occasions de discuter et rechercher les meilleures options disponibles pour résoudre les conflits. En même temps, les médiateurs internes œuvraient au rétablissement des relations et de la confiance dans la communauté. Lorsqu'un financement était nécessaire pour résoudre entièrement le conflit, les contributions de la communauté ont été mises en évidence pour assurer une appropriation. Les médiateurs internes ont supervisé la mise en œuvre d'initiatives pour veiller à ce que l'accord soit respecté. La facilitation du dialogue communautaire par les médiateurs internes a mis en place un forum spontané pour la résolution des conflits entourant l'accès à des services de base, tels que l'eau, l'assainissement, l'éducation et les installations de santé ainsi que les infrastructures communautaires, là où la crise prolongée a rendu inopérantes les institutions de base et créé un manque de confiance entre les institutions du pays et les communautés affectées.

La médiation n'est pas étrangère à la communauté yéménite. Elle est fréquemment menée par des cheiks traditionnels et des personnalités marquantes de la communauté. Les médiateurs internes autonomisent d'autres parties prenantes de la communauté, en particulier des femmes, afin qu'elles participent au processus et aident à promouvoir la paix et à accroître la cohésion sociale. Dans le contexte actuel du Yémen, les médiateurs internes ont contribué de manière significative au rétablissement de la stabilité dans les communautés victimes de conflits. Ils ont aidé les Yéménites à combler l'écart qui existait entre les autorités et communautés locales. Les communautés locales ont commencé à participer efficacement à l'élimination non violente des moteurs des conflits. Les médiateurs internes ont également rétabli les relations entre les membres de la communauté en leur permettant d'écouter des points de vue différents ; de parvenir à des accords ; de mener collectivement des actions ; et de donner de leur temps et de leur argent. Cela a amélioré la résilience locale à la violence et accru la cohésion sociale par la coopération.

Source : PNUD et SFCG Yémen

Risques contextuels

- Que pourrait-il se produire au niveau local, national, régional ou transnational et/ou mondial qui pourrait avoir un effet sur le programme de médiation par des acteurs internes, les institutions, les partenaires ou les bénéficiaires ?
- Dans des contextes où de multiples questions sont en jeu, quel impact le choix d'un domaine thématique à traiter en priorité peut-il avoir sur les autres domaines qui ne sont pas traités ?

Risques programmatiques

- La sélection de certains médiateurs internes avec lesquels s'engager aura-t-elle un quelconque impact négatif sur eux ou sur leur aptitude à faire leur travail ? Existe-t-il des ressources ou d'autres contraintes susceptibles d'avoir un effet sur votre aptitude à collaborer avec tous les médiateurs internes concernés ? Si tel est le cas, existe-t-il une conséquence potentiellement négative au fait de ne pas s'engager avec d'autres médiateurs internes ?
- Dans quelle mesure la collaboration avec les médiateurs internes sur certains processus assoit-elle ou exacerbe-t-elle la dynamique du pouvoir ou les normes contribuant au conflit et/ou va-t-elle à l'encontre des valeurs des Nations Unies ?
- Le programme prend-il en compte le travail d'autres acteurs collaborant avec les médiateurs internes ? Comment pouvez-vous garantir une collaboration et une distribution des ressources efficaces ?
- Le programme inclut-il ou exclut-il les femmes, et avec quels effets ?
- Dans quelle mesure l'origine de votre financement affecte-t-elle l'aptitude du médiateur interne ou du groupe de médiateurs internes à accepter votre soutien (si un soutien direct est ce que vous avez à l'esprit) ?

Risques institutionnels

- Votre collaboration avec les médiateurs internes ou groupes de médiateurs internes a-t-elle un impact sur votre relation avec les pouvoirs publics ? Comment et de quelle manière ?
- Avez-vous effectué les contrôles financiers avec la diligence de rigueur ? Êtes-vous certains que les fonds ne seront pas détournés par des groupes violents, criminels ou extrémistes ? Quels mécanismes avez-vous mis en place à cet effet ?
- Le programme exposera-t-il le personnel, les partenaires ou les parties prenantes à des risques sécuritaires accrus ? Si c'est le cas, dans quelle mesure des ressources sont-elles disponibles pour les gérer ? Constituent-ils également une menace pour les bâtiments, les biens, l'information, etc. ? Les médiateurs internes que vous soutenez sont-ils suffisamment conscients de ces risques et dans quelle mesure ceux-ci peuvent-ils être gérés ?
- Quels sont les risques si rien n'est fait ?

Conseil : Les critères de risque de votre organisation peuvent être envisagés comme une combinaison de « lignes rouges ou domaines interdits » d'un côté et de sujets pour lesquels vous disposez de plus de latitude pour « repousser les limites », de l'autre. Ils doivent faire l'objet d'une décision collective avec toutes les parties concernées.

Le type de questions que vous devrez poser dépend du contexte dans lequel vous travaillez et du ou des domaines thématiques avec/dans lesquels vous avez choisi de vous engager. En fin de compte, les réponses sont conçues pour vous permettre, en premier lieu, de déterminer le niveau de risques sur la base des critères de risques de votre organisation et, en deuxième lieu, d'élaborer une stratégie efficace de gestion des risques protégeant les médiateurs internes avec lesquels vous allez collaborer, le programme, le personnel impliqué dans le programme et l'institution dans son ensemble.

3.3 Étape 3 : Étudier les options et faire des choix stratégiques

Muni de votre analyse du contexte, d'une compréhension étendue des moteurs du conflit, de ceux de la paix et de la dynamique du pouvoir en jeu, et d'une évaluation approfondie des risques contextuels, programmatiques et institutionnels, vous êtes maintenant prêt à chercher et identifier les options de collaboration. Cela peut impliquer un resserrement de l'attention sur certains domaines thématiques (voir encadré 7) tels que des conflits liés aux ressources naturelles, la prévention de l'extrémisme violent, les crises humanitaires ou les questions liées au genre. Une autre possibilité est de vous concentrer sur des grappes de conflits au niveau local ou sur des blocages particuliers au niveau

national résultant de conflits politiques ou au sein d'un processus de paix, par exemple. La décision du domaine où faire porter vos efforts sera basée sur une combinaison de votre analyse du contexte, de votre évaluation du risque, de vos priorités institutionnelles et des ressources disponibles.

Ce processus peut être compris comme une identification des points d'entrée pour le soutien aux médiateurs internes. Un point d'entrée peut être défini comme « l'intersection entre le secteur (socioéconomique, politique, réconciliation/justice, sécurité), le niveau (pouvoirs publics, société civile, communautés de base) et la dimension du changement (niveau personnel, relationnel, structurel et culturel) »⁸¹. Étant donné l'aptitude unique des médiateurs internes à encourager des connexions horizontales et verticales, les points d'entrées peuvent traverser plusieurs niveaux. Par exemple, les conflits autour des terres sont susceptibles d'être profondément perturbants pour les communautés locales impliquées, mais ils comprendront aussi un engagement avec, d'un côté, des entreprises qui peuvent avoir violé les droits fonciers et de l'autre, les pouvoirs publics. Le point d'entrée devient alors le centre de vos efforts pour identifier les médiateurs internes (voir étape 3.4).

Encadré 7 Domaines thématiques où travaillent les médiateurs internes et rôles habituels qu'ils y jouent

Pour réaliser l'analyse, il est important de reconnaître que les moteurs de la paix et donc les médiateurs internes peuvent être actifs dans une grande variété de contextes. En effet, les médiateurs internes sont susceptibles d'agir et/ou de jouer un rôle important dans toute zone où le pouvoir est contesté et/ou des intérêts et des positions peuvent entraîner des tensions, des affrontements ou même de la violence. Certains des domaines où les médiateurs jouent généralement un rôle important sont énumérés ci-après, avec pour but de fournir des exemples de domaines où les médiateurs internes peuvent agir. L'analyse du contexte spécifique dans lequel vous travaillez mettra en évidence les domaines thématiques spécifiques pertinents.

- **Les domaines thématiques traditionnels d'intervention des médiateurs internes comprennent :** les processus de paix (voie 1, voie 1.5, voie 2, voie 3) ; les conflits sociaux et les problèmes de développement ; les processus de réforme institutionnelle ; la prévention de l'extrémisme violent (PEV) ; les processus de dialogue et de réconciliation nationale ; la promotion de la tolérance, de la diversité et de la cohésion sociale ; les problèmes liés aux élections ; les questions d'établissement des populations autochtones ; les problèmes humanitaires, tels que l'accès aux populations dans le besoin ; les conflits liés à la terre et aux ressources naturelles, y compris les conflits entre cultivateurs et éleveurs et l'accaparement des terres ; les relations entre hommes et femmes ; les problèmes liés à la contestation des normes établies, tels que le rôle des femmes, les personnes handicapées, les jeunes, les minorités ; les processus de réintégration ; la libération de prisonniers et d'otages ; les processus de dialogue intragroupe ; et, la collaboration avec les groupes armés, y compris les groupes extrémistes (voir encadré 6 pour plus d'information).

Les rôles joués par les médiateurs internes sont très variés et dépendent énormément du contexte et du domaine thématique dans lequel ils sont engagés. Beaucoup des rôles ci-dessous peuvent s'appliquer à de nombreux contextes différents, tandis que d'autres sont spécifiques à certains thèmes. (La liste suivante est indicative et non exhaustive.)

- **Les rôles habituels des médiateurs internes comprennent :** analyser les conflits ; concevoir le dialogue et s'y préparer ; faciliter, négocier et modérer ; alerter de manière précoce et réagir rapidement ; obtenir un consensus/jeter des ponts ; servir de messenger/intermédiaire ; agir en défenseur/avocat des droits de l'homme ; maintenir le contact avec les parties en conflit/groupes armés et groupes extrémistes ; gagner la confiance ; former, entraîner, guider ; soigner et rétablir les relations ; instaurer ou restaurer la confiance dans un processus ; ouvrir des portes et identifier les points d'entrée ; servir de connecteur ou de nœud entre différents groupes et processus ; s'assurer que les voix sont entendues ; et gérer les perturbateurs.

⁸¹ Susanna Campbell, « What is Successful Peacebuilding? », rapport rédigé pour Catholic Relief Services, avril 2007, p. 6 (disponible sur <http://www.susannacampbell.com/wp-content/uploads/2016/02/Campbell-FINAL-CRS-Report-2007.pdf>).

Encadré 8 Médiateurs internes et collaboration avec les groupes armés en Syrie

« Dans le camp de Yarmouk de la ville assiégée de Damas, la fondation Jafra a traité avec les différentes parties au conflit syrien pour établir de brefs cessez-le-feu afin de laisser passer une aide humanitaire. Certains de ses membres ayant grandi avec des individus affiliés aux forces du gouvernement syrien, à l'armée libre de Syrie, à Jabat al-Nusra et à diverses factions palestiniennes actives dans la région, Jafra a été capable d'utiliser ses relations de confiance pour obtenir des accords avec divers groupes armés pour laisser passer l'aide humanitaire. Jafra ne s'était certes jamais attendu à se trouver dans une telle situation, mais en interagissant avec divers groupes armés, elle a réussi à faire progresser son principal objectif de soulager la souffrance du plus grand nombre possible d'habitants du camp. »

Garrigues, Juan, « The case for contact: overcoming the challenges and dilemmas of official and non-official mediation with armed groups », NOREF, juin 2015, p. 5-6.

3.4 Étape 4 : Encourager des processus consultatifs pour identifier des médiateurs internes appropriés

Pour maximiser l'appropriation locale, les médiateurs internes devraient être identifiés à l'aide de processus consultatifs avec les parties prenantes affectées par le problème sur lequel vous avez choisi de vous concentrer. Par exemple, vous pouvez souhaiter identifier une personne ou un groupe de personnes ayant accès aux dirigeants des parties au conflit. Vous devrez, par conséquent, identifier quelqu'un qui a de l'influence auprès des deux parties et que celles-ci trouvent acceptable. Vous devrez identifier les médiateurs internes actuels ainsi que *potentiels*, c.-à-d. ceux combinant une aptitude au leadership, à l'encouragement du dialogue et/ou à la médiation, avec des relations intéressantes, qui pourraient jouer un rôle faisant la différence. Une partie de ce processus initial de sélection des médiateurs internes implique d'identifier, d'apprendre et de tirer parti des ressources locales qu'elles soient culturelles, traditionnelles ou religieuses, qui sont au cœur de l'approche de la médiation par des acteurs internes. L'identification des médiateurs internes appropriés signifie donc également de chercher à comprendre ces approches et ce qui leur donne un sens et une légitimité dans un contexte donné.

Dans la version 1 de cette note d'orientation, cette partie du processus étape par étape soulevait la question des niveaux d'analyses, c.-à-d. le fait de déterminer si une médiation par des acteurs internes doit avoir lieu au niveau local, sous-national ou national. Notre compréhension des conflits et de la manière de travailler des médiateurs internes ayant évolué depuis lors, la présente note d'orientation soutient que cette approche des niveaux peut s'avérer cloisonnée, voire même rigide. En réalité, ce qui rend souvent les médiateurs internes efficaces n'est pas uniquement leur aptitude à établir *horizontalement* des connexions avec les groupes divers ou fracturés au sein de la société, mais également leur capacité à le faire *verticalement* parmi les populations de la base, les administrations locales et nationales et d'autres entités travaillant au niveau national, régional ou mondial. En utilisant une approche de réseau, il est possible de faciliter les processus de sélection des médiateurs internes pour s'engager avec ceux qui sont bien placés tant verticalement qu'horizontalement, et avoir de l'influence. Ces acteurs sont habituellement bien connus des principales parties prenantes, et en s'engageant avec celle-ci d'une manière sensible, les médiateurs internes les plus appropriés peuvent être identifiés.

La dynamique générationnelle et du genre doit être sérieusement prise en compte au cours de ces processus. Étant donné la persistance du patriarcat et l'exclusion endémique des jeunes, le défi peut être double : d'abord, identifier les médiateurs internes féminins et jeunes ; et ensuite, permettre aux médiateurs internes de soutenir des processus incluant les femmes, les jeunes et les questions qui les concernent. Tout en reconnaissant ces questions comme des défis, nous ne devons pas négliger la contribution unique des femmes et des jeunes à la prévention des conflits et au maintien de la paix, qui aident, de manière vitale, à transformer les conflits à l'aide de ce que l'on pourrait appeler des « pratiques de tous les jours » existant en dehors des limites étroites d'un processus de paix officiel. Il est également important de garder à l'esprit que les jeunes et les femmes ne constituent pas des catégories homogènes, mais des groupes divers d'individus. Enfin, alors que tant les femmes que les jeunes sont affectés par la marginalisation et, souvent, l'exclusion, les expériences, les causes et les effets de leur exclusion diffèrent. Pour des raisons de temps ou d'espace, ils ont été regroupés ici, mais lors de l'identification et de la collaboration avec ces groupes, ils doivent être traités d'une manière unique, compatible



Cérémonie durant
un dialogue
communautaire.
Photo : PNUD
Timor-Leste.

Rôle des médiateurs internes dans l'alerte précoce – Bolivie et Timor-Leste

Reconnaissant le rôle de l'alerte précoce et de la réaction rapide dans la prévention et l'atténuation des conflits, de nombreuses initiatives de ce type (y compris les médiateurs internes) sont entreprises au niveau régional, national et local. En 2015, le PNUD et l'**Organisation des États américains** ont rédigé un guide pratique sur l'élaboration et la création de systèmes d'alerte précoce pour les conflits sociaux. Le PNUD soutient donc l'élaboration de systèmes d'alerte précoce et réaction rapide pour prévenir et résoudre les conflits sociaux potentiels dans le cadre d'une stratégie complète de prévention englobant d'autres approches dans de nombreux pays d'Amérique latine. Ils comprennent les médiateurs internes, qui se chargent de la conciliation, de la médiation et du dialogue, ainsi que la coordination interinstitutionnelle des acteurs responsables de l'adoption et de la promotion d'une culture de paix parmi les fonctionnaires et les citoyens. Le PNUD a apporté une assistance technique essentielle au Bureau national du **Pérou** pour le dialogue et la soutenabilité pour la conception, le développement et la mise en œuvre d'un système d'alerte précoce pour les conflits sociaux. Au **Costa Rica**, le PNUD a fourni une assistance technique et technologique au Bureau de l'ombudsman pour élaborer un projet pilote de système d'alerte précoce comprenant la définition conceptuelle, le processus, une base de données, l'enregistrement initial des alertes, et le développement et soutien d'un logiciel. Avec ces bureaux de l'ombudsman jouant un rôle essentiel dans la région pour prévenir et apaiser les conflits sociaux et les violences imminentes, le PNUD travaille en étroite collaboration avec le Bureau **guatémaltèque** de l'ombudsman à partager les connaissances et les capacités afin d'identifier des options d'action rapide et d'utiliser, dans la région, des outils de gestion des conflits, en particulier la facilitation, le dialogue et la médiation.

En **Bolivie**, l'UE et les Nations Unies ont fourni une assistance technique et une formation au secteur minier, y compris aux institutions étatiques, organisations de la société civile, et communautés rurales et autochtones affectées par les opérations minières. Il s'agissait notamment d'analyser et de gérer les conflits et de produire une étude du conflit minier en Bolivie, qui a permis d'identifier des tendances communes en matière de conflits. Cela a souligné la nécessité d'un soutien de la part du ministère des Mines et de la Métallurgie et permis de l'obtenir du Département de l'environnement et des consultations publiques et préalables afin de

consolider et améliorer le système d'alerte précoce, de suivi, d'analyse et de réaction rapide pour les conflits miniers (M-SAART).

Le système d'alerte précoce et de réaction rapide d'Afrique de l'Ouest (ECOWARN) est dirigé par le Réseau ouest-africain pour l'édification de la paix (WANEP) et la Communauté économique des **États de l'Afrique de l'Ouest** (CEDEAO). Il s'appuie sur le système national d'alerte précoce (NEWS) géré par la société civile, qui vient compléter les structures régionales d'alerte précoce de la CEDEAO en fournissant des informations issues d'observateurs communautaires. Le NEWS crée la plateforme d'acquisition participative de contenu produisant des rapports d'incidents en temps réel au niveau national. Il fournit à l'ECOWARN un meilleur accès aux informations communautaires, qui à leur tour alimentent le système continental d'alerte précoce de l'Union africaine.

La plateforme d'Uwiano, une initiative conjointe des pouvoirs publics et de groupes civils du **Kenya** a eu recours à des observateurs locaux pour identifier les points chauds naissants et envoyer des alertes précoces à l'aide d'un système de messagerie SMS et de réseaux locaux d'observation. La plateforme a ensuite aidé les comités locaux de paix et autres médiateurs à résoudre ces tensions au cours du référendum constitutionnel de 2010 et des élections nationales de 2013. Les deux scrutins ont été pacifiques, contrairement à ceux de 2008.

L'ONG Belun appartenant à la société civile gère le *Sistema Atensaun no Responde Sedu* (AtReS) au **Timor-Leste**. Ce système d'alerte précoce et de réaction rapide s'appuie sur un vaste réseau de volontaires locaux formés pour surveiller la dynamique des conflits dans leur communauté et produire des rapports sur leurs observations. Ils ont, en outre, été formés en tant que médiateurs si bien qu'ils peuvent réagir à des incidents locaux violents de petite envergure à l'aide de mécanismes traditionnels de résolution des conflits appelés « Tara Bandu ». Ces membres influents de la communauté peuvent également collaborer directement avec les acteurs locaux de la sécurité et de la justice pour veiller à ce que les réactions aux conflits respectent les normes relatives aux droits de l'homme. Le système AtReS utilise des méthodes de collecte en temps réel des données afin de diffuser rapidement l'information et, après une vérification rigoureuse des données, la mettre à la disposition du public dans une base de données en ligne. Cette approche transparente et inclusive a accru la confiance et l'adhésion chez les décideurs politiques du pays, et a aidé à renforcer la collaboration entre les ONG et les pouvoirs publics. Le système AtReS a donc servi de base au dialogue sur les stratégies et les priorités d'action préventive avant les élections générales de 2017.

Source : PNUD

avec leur culture, et digne de considération, comme des groupes non homogènes et distincts, même s'ils se chevauchent parfois.

Une approche pour traiter ces défis est que le bailleur de fonds ou partenaire exige que des médiateurs internes féminins ou jeunes soient inclus, ou qu'il fasse de leur inclusion une condition au soutien. Cette approche pose deux problèmes majeurs. Premièrement, elle risque de faire de la question de l'inclusion un exercice quantitatif en se concentrant sur le nombre de femmes ou de jeunes à inclure. Les problèmes les plus importants concernent les capacités des femmes ou des jeunes, leur degré d'intégration dans leurs sociétés, les raisons pour lesquelles ils sont exclus, et le type de rôle qu'ils seront capables de jouer, étant donné les normes et attitudes tenaces dans les contextes où ils évoluent.⁸² Deuxièmement, l'approche peut saper l'appropriation locale ou nationale et, au bout du compte, faire dérailler le processus. Pour beaucoup, cela peut poser le dilemme de trouver un équilibre entre les valeurs d'égale importance d'appropriation locale et d'inclusion. Il faut toutefois reconnaître que les moments de transition offrent d'importantes occasions de changement normatif mené localement. La question n'est donc pas de savoir si les femmes ou les jeunes peuvent être des médiateurs internes efficaces, mais plutôt de s'assurer qu'ils le sont d'une manière mettant à profit les ruptures de la société, telles que les conflits, tout en restant un processus intrinsèquement endogène. Ceci est rendu possible en mettant l'accent sur la connaissance locale de la façon d'encourager de tels changements et en l'exploitant.

Encadré 9 Les médiateurs internes en tant que défenseurs de l'égalité des sexes

De nombreuses recherches ont montré les avantages des sociétés dans lesquelles les femmes sont autonomisées et où les processus les incluent ainsi que leurs besoins. Par exemple, là où les femmes ont plus d'autonomie, les guerres civiles sont moins susceptibles d'éclater.⁸³ Les pays classés le plus haut pour l'indice mondial de la paix, par exemple, ont un pourcentage plus élevé de femmes à des postes de direction⁸⁴. Pour chaque augmentation de 5 % de la représentation des femmes au parlement, l'État est cinq fois moins susceptible d'utiliser la violence en cas de crise institutionnelle⁸⁵. La participation des femmes augmente également la légitimité et la crédibilité des processus de paix, et en incorporant les points de vue des femmes, génère des propositions plus complètes de résolution. De plus, si les femmes participaient à l'économie à égalité avec les hommes, le PIB mondial augmenterait de jusqu'à 28 000 milliards de dollars EU d'ici 2025.⁸⁶

Malgré la reconnaissance de ces avantages, l'inclusion des femmes dans la restauration de la paix en général et dans la médiation en particulier demeure partout un défi. Les efforts pour entamer des processus de transformation dans ce domaine requièrent une grande humilité et la reconnaissance que de nombreuses « sociétés avancées » sont encore loin d'avoir atteint l'égalité entre les genres. Ceci est encore plus vrai dans des espaces traditionnellement dominés par les hommes, tels que la politique, la paix et la sécurité, où beaucoup de femmes du monde entier luttent encore pour avoir une influence et faire entendre leur voix. En dépit des efforts accomplis au cours des dernières années, l'intervention doit par conséquent être initiée en reconnaissant que la marginalisation des femmes est réelle, persistante et hautement problématique dans les processus officiels de dialogue.

Au moment d'identifier et rechercher une collaboration avec des médiateurs internes, il est important de reconnaître que même si, dans la plupart des sociétés, les hommes dominent l'interface entre les communautés et les pouvoirs publics, les femmes n'en sont souvent pas moins très actives, bien que dans des rôles moins visibles. En raison de plus forte visibilité du rôle des hommes et du fait que leur participation dans de tels rôles est souvent plus largement acceptée, les stratégies de collaboration des médiateurs internes peuvent souvent renforcer les processus dominés par les hommes. Les acteurs internationaux ne peuvent en aucun cas imposer de nouvelles façons d'être à une société, mais ils

⁸² Pour plus d'information sur la manière de collaborer de façon significative avec les jeunes, voir <https://www.youth4peace.info/ProgressStudy>.

⁸³ International Peace Institute, « Les ODD et la prévention en vue de pérenniser la paix : Examen du potentiel transformateur de l'objectif d'égalité des sexes », novembre 2016, p. 2 (disponible sur https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2016/11/1611_SDGs-and-Prevention.pdf).

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Ibid., p. 3.

peuvent travailler au sein de structures, relations et processus existants pour trouver des moyens de soutenir des changements normatifs en s'appuyant sur les connaissances et les conseils d'acteurs locaux. Plus précisément, des acteurs extérieurs peuvent :

- Faciliter des processus centrés sur l'identification de médiateurs internes dans des **rôles aussi bien visibles que moins visibles, étant donné que les femmes** sont plus susceptibles de faire partie de la seconde catégorie.
- Utiliser les **médiateurs internes** (tant masculins que féminins) **en tant que points d'entrée** pour faciliter des processus plus inclusifs en sensibilisant à la fois les médiateurs internes et les parties prenantes avec lesquelles ils travaillent aux avantages de processus plus inclusifs ; dans les contextes où les « leaders » féminins ou l'inclusion des femmes dans les processus participatifs ne sont pas acceptés, les hommes eux-mêmes doivent se faire les champions de l'inclusion des femmes.
- Organiser des forums où la voix des femmes peut être entendue afin **d'accroître la conscience de l'égalité hommes-femmes** et de créer des opportunités d'interactions entre les hommes et les femmes dans des espaces impartiaux, lorsque c'est possible. Si nécessaire, organiser des forums dans lesquels les hommes et les femmes peuvent d'abord discuter séparément des défis et opportunités associés à plus d'égalité entre les sexes, avant de les réunir pour un dialogue si le contexte le permet ou le moment est opportun.
- Nuancer les stratégies d'intervention en détournant la conversation des objectifs quantitatifs (s'assurer qu'un certain nombre de femmes est inclus dans les processus) au profit de **l'identification et/ou de l'autonomisation de femmes capables** susceptibles de participer d'une manière significative.
- **Éviter de faire référence aux femmes comme à un groupe homogène** et, donc, étendre les efforts (et sensibiliser) pour garantir que des femmes d'âges, de groupes sociaux, de religion ou de groupes ethniques différents, par exemple, soient encouragées à participer.
- Reconnaître qu'il s'agit d'un **changement normatif**, qui peut nécessiter du temps et des efforts importants de la part tant des hommes que des femmes, et en définitive, doit être mené localement.

Plus important, il est essentiel de reconnaître que les médiateurs internes (tant masculins que féminins) peuvent servir de défenseurs de l'égalité des sexes. Dans ce rôle, ils peuvent par exemple :

- Organiser des séances d'information sur les questions de genre, telles que les dimensions sexospécifiques de la réforme foncière et du désarmement.
- Plaider en faveur de consultations avec les femmes et la société civile féminine, en établissant les connexions nécessaires.
- Appeler à ce que les besoins des femmes soient pris en compte et inclus dans le document final.
- Préconiser des quotas de genre à la table des négociations et dans les élections.

3.5 Étape 5 : Comprendre les besoins des médiateurs internes

Une fois les médiateurs internes identifiés, il est essentiel de comprendre et d'évaluer leurs besoins. Ceux-ci doivent être déterminés à l'aide d'un effort collaboratif et soutenu impliquant d'apprendre à connaître les médiateurs internes, les réalités au sein desquelles ils opèrent, leurs sentiments sur leurs interventions, et les domaines requérant un appui éventuel. Ne supposez pas que les médiateurs internes ont nécessairement besoin d'un soutien. Comme indiqué précédemment, plutôt que d'un appui explicite, ou de ce qui pourrait traditionnellement être considéré comme un soutien, ils peuvent avoir besoin de reconnaissance et d'espace pour effectuer leur travail. Les réponses aux quatre questions clés suivantes aideront à mieux comprendre leurs besoins :

Conseil : Il se peut que vous identifiiez plus de médiateurs internes que vous n'êtes capable d'en soutenir et/ou que nécessaires pour le processus ou programme que vous avez en tête. Envisagez d'établir une liste des médiateurs internes souhaitant participer que vous pourrez fournir à d'autres entités travaillant dans cet espace.

Lorsqu'un médiateur interne est présent, la probabilité d'un accord négocié passe de 5 à 19 %.

- Quels sont les objectifs des médiateurs internes ?
- Quelles sont les réalités qui éclairent, façonnent et limitent leur aptitude à atteindre ces objectifs ?
- De quelles capacités et ressources les médiateurs internes disposent-ils déjà pour atteindre ces objectifs ?
- Quelles capacités et ressources supplémentaires seraient-elles requises pour que les médiateurs internes atteignent ces objectifs ?

Lorsque vous demandez à des médiateurs internes d'identifier leurs objectifs, vous pouvez être confronté à un besoin initial : les aider à formuler leur vision et leur stratégie pour leur participation à des processus dans lesquels ils peuvent déjà être profondément empêtrés. Les aider à formuler ces objectifs peut constituer en soi une stratégie de collaboration. Comme le montrera la prochaine étape, cela peut faire partie intégrante d'un processus de collaboration. Il est important de tenir compte du fait que des médiateurs internes individuels ou engagés en tant que groupe peuvent avoir des besoins et capacités différents, qui doivent être pris en considération. En plus de la prise en compte des besoins des médiateurs individuels, il vous faut également considérer les besoins des médiateurs internes agissant en tant que groupe, tels que la confiance au sein du groupe et l'aptitude à travailler ensemble.

Encadré 10 Comprendre les besoins des médiateurs internes

« Le soutien des intervenants extérieurs aux processus de médiation par des acteurs internes requiert une configuration fondamentalement différente de celles lancées et menées par les médiateurs extérieurs de haut niveau. Pour l'essentiel, cet appui doit commencer par reconnaître l'existence des processus de médiation par des acteurs internes : l'espace de médiation, les acteurs et les réseaux d'acteurs. Il doit ensuite écouter leurs difficultés et besoins, identifier (avec une sensibilité au conflit) les limitations qui pourraient faire partie du processus, chercher les lacunes du soutien, rester attentif aux opportunités et offrir un appui organisationnel, procédural, logistique et consultatif — le tout en fonction des besoins déclarés. Le meilleur type d'appui est un soutien dialogique mutuel, c'est-à-dire un appui fondé sur la conversation et l'interaction entre les acteurs internes et extérieurs, alimentant l'apprentissage conjoint, les échanges méthodologiques, le renforcement des connaissances et la résolution de problèmes. Dans certains cas, les acteurs extérieurs peuvent simplement jouer le rôle d'organe de réflexion ou de conseillers ».

Conseil : Les besoins exprimés par les médiateurs internes pouvant différer selon la personne qui les interroge, soyez sensible à la dynamique du pouvoir dans ce contexte. Il peut être souhaitable de tenir compte de l'âge, du genre et d'autres éléments lors de l'évaluation de la dynamique entre vous – en tant que personne facilitant le processus – et les médiateurs internes présents. Vous pouvez donner aux médiateurs internes la possibilité d'exprimer leurs besoins par diverses voies afin de tenir compte de cette dynamique.

Mir Mubashir; Morina, Engiellushe et Vimalarajah, Luxshi, *OSCE support to insider mediation, strengthening mediation capacities, networking and complementarity*, Fondation Berghof, OSCE, décembre 2016, p. 9.

3.6 Étape 6 : Développer conjointement une stratégie de collaboration : éléments potentiels

La stratégie de collaboration, qui doit reposer sur la combinaison d'une analyse du contexte (étape 3.1) et d'une évaluation des besoins (étape 3.5), doit être élaborée de manière conjointe et participative. Comme indiqué dans les étapes précédentes, cela implique de tenir compte des divers besoins de participation des différents médiateurs internes lorsque nécessaire. Malgré sa longueur, la liste des éléments potentiels d'une stratégie de collaboration donnée ci-

dessous est illustrative plutôt qu'exhaustive. Selon les besoins des médiateurs internes, la stratégie peut inclure un, deux ou tous ces éléments. Certains d'entre eux sont difficiles à saisir, comme les livrables. L'étendue du soutien sera déterminée par l'analyse du contexte, l'évaluation des risques, les besoins des médiateurs internes et les ressources disponibles.

Une erreur commune à ce stade est de supposer que les médiateurs internes ont besoin de renforcement des capacités et, donc, d'offrir des formations. La plupart des individus, y compris les médiateurs internes, sont susceptibles d'accepter une offre de formation, qu'ils en aient ou non besoin, car les personnes accueillent en général favorablement les opportunités d'apprentissage et/ou sont réticentes à refuser des offres de soutien. Si les médiateurs internes indiquent avoir besoin d'un renforcement des capacités, il sera important de comprendre quel type de renforcement des capacités est nécessaire. On suppose généralement que les médiateurs internes ont besoin d'une formation à la médiation et à la résolution de conflits, alors qu'ils pratiquent probablement la médiation depuis des années, voire des décennies. Bien sûr, la formation à la médiation et à la résolution de conflits sera utile dans certains contextes, mais, encore une fois, elle ne doit pas être l'offre par défaut. Pour comprendre les besoins en matière de renforcement des capacités, il sera important d'évaluer la connaissance préexistante des médiateurs internes relative aux questions mises en évidence afin que les programmes de renforcement des capacités puissent être adaptés en conséquence.

Il est essentiel de s'assurer que les médiateurs internes mènent toujours le processus. Les Nations Unies, l'Union européenne et/ou d'autres entités extérieures ne doivent jouer qu'un rôle de soutien. Cela assurera l'appropriation du processus et minimisera les éventuels effets négatifs. Ces éléments d'une stratégie de collaboration peuvent convenir à chacun des domaines thématiques où des médiateurs internes peuvent être impliqués et s'appliquer aux médiateurs internes travaillant au niveau local, sous-national, national et régional.

- a) **Reconnaissance/prise en considération** : La reconnaissance et/ou la prise en considération des médiateurs internes peuvent contribuer à générer l'espace nécessaire à leur travail. Dans d'autres cas, cette reconnaissance peut mener à une meilleure coordination et/ou collaboration entre les médiateurs internes et leurs homologues nationaux, régionaux ou internationaux. La reconnaissance peut également avoir des conséquences négatives, en attirant l'attention sur certains acteurs travaillant en coulisse ou en associant les médiateurs internes avec des acteurs internationaux, ce qui peut les placer dans des situations dangereuses. Comme pour toutes les interventions, le rapport risques/avantages doit être soigneusement évalué avec les médiateurs internes.
- b) **Mobiliser un soutien politique** : La fourniture d'un soutien politique est étroitement liée à la question de la reconnaissance et de la prise en considération. Par exemple, des homologues internationaux peuvent être bien placés pour encourager l'État à reconnaître le travail effectué par les médiateurs internes dans les cas où cette reconnaissance peut s'avérer favorable à leur mission. D'autres formes de soutien politique peuvent être requises par un large éventail d'autres acteurs opérant dans le même domaine/secteur.
- c) **Conception d'une stratégie** : Les médiateurs internes peuvent avoir besoin d'un appui pour élaborer et concevoir une stratégie sensible aux conflits correspondant à leur vision de ce qu'ils veulent accomplir.
- d) **Analyse conjointe** : Dans la mesure où les médiateurs internes s'inscrivent dans le contexte où ils interviennent, ils sont susceptibles de connaître et comprendre intimement ce contexte. Ils peuvent néanmoins estimer qu'ils tireraient profit d'une analyse plus systématique/commune. Leurs efforts peuvent également bénéficier d'une assistance à la réalisation d'une analyse des risques.
- e) **Élaboration de scénarios** : L'élaboration de scénarios peut être une façon utile d'aider les médiateurs internes à préparer des interventions particulières. Elle leur permet d'envisager les pires et les meilleurs scénarios pour les interventions et de réfléchir à la façon de s'appuyer sur les meilleurs et de se préparer à atténuer les pires et/ou à y réagir.
- f) **Facilitation au sein du groupe** : En cas de collaboration avec un certain nombre de médiateurs internes travaillant en tant que groupe, la facilitation au sein de ce groupe peut contribuer à établir la confiance et une compréhension mutuelle de leurs efforts. Cela peut comprendre, par exemple, l'élaboration d'un code de conduite à faire signer par tous les membres. Cela peut également toucher des questions telles que la confidentialité, les accords de non-divulgence, la communication et d'autres règles et principes de base.

Rôle des médiateurs internes axés sur la tradition et la foi dans la prévention de la violence électorale – Lesotho

Au Lesotho, les failles remontent aux formations politiques de la période précédant l'indépendance, qui confluaient en deux partis rivaux, le *Basotho National Party* et le *Basutoland Congress Party*. En se durcissant, cette rivalité a souvent reproduit les divisions ethniques et raciales. Les décisions d'inclure ou exclure ainsi que le harcèlement des rivaux ou la récompense des alliés ont, par conséquent, été fondées sur la ligne des partis. Les premières grandes répercussions politiques sont apparues après les élections de 1970, entraînant une insécurité et, finalement, un coup d'État militaire (1986-1993). La Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC – *Southern African Development Community*) s'est vue forcée d'intervenir militairement en raison des violences postélectorales de 1998. Elle a également nommé une personnalité éminente/un facilitateur au moment de la crise postélectorale de 2007.

Les récentes élections du Lesotho (2012, 2015 et 2017) n'ont pas permis de dégager un gagnant de manière décisive en partie à cause des trente partis politiques impliqués. Il en a résulté une nouvelle tendance de gouvernements de coalition de courte durée. Une tentative de coup d'État militaire en 2014 et une prétendue mutinerie en 2015 ; l'assassinat de deux chefs militaires en 2015 et 2017 ; et la fuite en exil des dirigeants de l'opposition après les élections de 2015 et 2017 mettent en évidence le complexe mélange de politiques orageuses, de gouvernements de coalition instables et d'insécurité générale qui a contribué à la perception d'une politisation des services de sécurité du pays. En conséquence, la SADC a, entre autres efforts, déployé une mission d'observation (SOMILES) en 2014 ; nommé une commission d'enquête sur l'insécurité en 2015 ; déployé un comité de surveillance en 2016 ; et mis en place une mission préventive (SAPMIL) à partir de novembre 2017.

À travers ses chefs d'Église, le Conseil chrétien du Lesotho (CCL – *Christian Council of Lesotho*) s'est, pour la première fois, engagé dans la médiation par des acteurs internes en 2009, après la démission de la personnalité éminente/le facilitateur nommé au niveau régional. Le travail effectué par le CCL entre 2015 et 2018 se répartit en trois catégories :

- a. **Faciliter le retour des dirigeants de l'opposition** : Les élections anticipées de 2015 ont vu la défaite du Premier ministre en fonction. Avec les partenaires de sa coalition et plusieurs militaires, il a fui le pays, par crainte de l'armée. Le pays étant profondément divisé, le CCL s'est engagé dans une diplomatie de la navette entre les dirigeants en exil et les membres de la coalition au pouvoir. La SADC est également intervenue, et les dirigeants de l'opposition sont finalement revenus au pays en février 2017 et ont participé aux élections de juin 2017. Le CCL a également effectué des visites pastorales auprès des soldats en exil, gagnant ainsi une confiance qui lui a permis de jouer un rôle dans leur éventuel retour. De même, le Premier ministre en fonction a été défait aux élections anticipées de 2017 et remplacé par le rival qu'il avait chassé en 2015. Cette fois, ce fut au tour de l'ancien vice-premier ministre et de quelques autres, notamment deux anciens ministres et des membres des services de sécurité de s'enfuir. Le CCL a repris ses efforts pour garantir qu'ils puissent revenir au Lesotho pour participer au dialogue et aux réformes.
- b. **Créer un environnement pour des élections pacifiques en 2017** : L'effondrement de la coalition gouvernementale et le retour des dirigeants de l'opposition quelques mois seulement avant les élections de juin ont conduit à une période de tensions. Le CCL a entrepris des consultations entre les partis politiques et obtenu un accord pour une réunion face-à-face des dirigeants des partis politiques en vue de discuter de la tenue des élections. Le Comité de surveillance de la SADC a fait office d'observateur de cette première réunion, hébergée à la Maison des Nations Unies quelques semaines à peine avant les élections du 3 juin. Une habile facilitation par le CCL a permis de libérer les tensions et d'ouvrir le dialogue sur diverses questions, tout en continuant d'encourager un engagement en faveur d'une campagne

pacifique et un respect du code de conduite électoral du pays. Le 17 mai, à la fin de la deuxième réunion à la Maison des Nations Unies, la plupart des dirigeants de partis ont signé la promesse électorale. Le CCL et le PNUD ont ensuite organisé des rencontres entre les parties et la Commission électorale indépendante (IEC – *Independent Electoral Commission*) pour discuter de préoccupations et les résoudre. Au cours de la période critique séparant le jour du scrutin de l'annonce des résultats, le CCL a, avec un groupe de femmes et d'hommes éminents à la retraite et l'appui de volontaires de l'ONU technologiquement compétents, mis en place une salle de crise dans les bureaux du PNUD. Le groupe a ainsi pu surveiller les médias tant sociaux que conventionnels, ainsi que l'ensemble du pays, et intervenir en cas de nécessité au cours de ces journées tendues en utilisant son accès étendu aux dirigeants. Quatre jours après l'annonce des résultats, le CCL a organisé un petit déjeuner de prières d'action de grâce, à l'issue duquel les partis ont signé un autre accord affirmant qu'ils acceptaient les résultats.

- c. **Établir un consensus pour un dialogue national et des réformes :** Depuis plusieurs années, la SADC, l'UA, le Commonwealth, la société civile du Lesotho et d'autres parties recommandent des réformes constitutionnelles, institutionnelles et sectorielles pour encourager une stabilité à long terme et une paix durable au Lesotho. Le consensus sur le contenu et les processus de ces réformes est toutefois resté évasif, si bien qu'un dialogue national a été identifié comme un point de départ pour ces réformes. Avant les élections de 2017, en collaboration avec l'Union européenne, les OSC et le PNUD, le CCL a animé des réunions visant à obtenir un engagement en faveur des réformes. Elles ont conduit à la Promesse de réformes d'avril 2017, par laquelle tous les partis politiques enregistrés promettaient d'accorder la priorité aux réformes après les élections. Un cadre de gouvernement et une feuille de route sur les réformes, facilités par les Nations Unies, ont défini la notion de dialogue national multipartite. Au début de 2018, le CCL a entrepris des efforts pour organiser un forum national des partis politiques en vue de créer un espace de dialogue et de coopération entre tous les partis en amont du dialogue national et des réformes.

Cette expérience a montré l'importance de :

L'investissement à long terme dans le renforcement des capacités et la réputation. L'aptitude du CCL à réagir efficacement aux crises cycliques du Lesotho est le résultat d'un investissement et d'une préparation soutenus en ce qui concerne l'apprentissage, la réputation et les antécédents. Une partie de ce succès est liée au soutien accordé au renforcement des capacités et à l'accompagnement par deux conseillers en paix et développement (PDA – *Peace and Development Advisors*) déployés dans le cadre du programme conjoint ONU DAP-PNUD, et par le personnel national. En dépit des profondes divisions de la société, lorsque le CCL agit de façon unifiée, toutes les parties le considèrent comme une entité de confiance, ce qui lui permet **d'exercer son autorité morale et religieuse**.

Soutien et accompagnement techniques. Le soutien des Nations Unies a amélioré l'efficacité du CCL. Depuis 2015, par exemple, les PDA ont organisé plusieurs retraites de développement stratégique et réunions d'examen pour le CCL. L'utilisation de la Maison des Nations Unies comme lieu pour les réunions des partis a encore renforcé la position d'acteur neutre du CCL.

Disponibilité et connaissances des acteurs internes. Étant donné la nature chronique et cyclique des crises du Lesotho, des médiateurs constamment disponibles et capables de réagir presque n'importe quand sont un avantage certain. La dynamique du conflit est nuancée et en constante évolution. Les acteurs sont membres de diverses congrégations religieuses, ce qui permet aux chefs d'Église d'être en contact étroit avec les parties.

Complémentarité entre les configurations internes/extérieures et informelles/formelles : Même si la SADC est restée le médiateur/facilitateur officiel, le CCL et la SADC ont travaillé de concert, en exploitant chacun son avantage comparatif. Cette complémentarité a été officialisée dans un protocole d'accord. À un autre niveau, le PNUD a fourni un soutien technique complémentaire à l'EIC pour les élections de 2017, notamment pour l'analyse politique et la prévention des crises, améliorant ainsi la crédibilité des élections et réduisant la possibilité de conflits.

Source : PDA Lesotho

- g) **Accès** : Faciliter l'accès à des processus potentiellement complémentaires se déroulant à des niveaux supérieurs et contribuer à combler le fossé entre les décideurs politiques et les professionnels ou l'écart traditionnel entre les pouvoirs publics et la société civile peuvent s'avérer constructif. Même si certains médiateurs internes peuvent entretenir des relations à différents niveaux, en fonction de leur position dans la société, les acteurs internationaux sont susceptibles d'avoir des connexions plus solides au sein du gouvernement, du parlement ou du pouvoir judiciaire.
- h) **Opportunités d'apprentissage conjoint/d'échange entre pairs/de mise en réseau et communautés de pratique** : Les occasions d'interagir avec d'autres médiateurs internes et professionnels de la médiation et d'apprendre d'eux constituent un moyen important de s'assurer que les efforts des médiateurs internes reçoivent un appui. Cela peut impliquer de créer des possibilités de réunion de médiateurs internes issus de différents pays ou régions.
- i) **Appui logistique** : Les médiateurs internes peuvent bénéficier d'un soutien pour couvrir leurs frais de voyage et de réunion. Comme pour toute injection de ressources dans des contextes fragiles, la fourniture d'un appui logistique à des processus menés ou soutenus par des médiateurs internes doit être effectuée de manière sensible aux conflits.
- j) **Servir de conseiller/d'organe de réflexion** : Le travail des médiateurs internes pouvant être une expérience solitaire, ceux-ci peuvent tirer des avantages de l'appui de conseillers et/ou d'un organe de réflexion, c'est-à-dire d'un individu ou d'une équipe de personnes avec qui partager leurs idées et réfléchir de façon sûre et confidentielle, comme pendant une retraite facilitée.
- k) **Accompagnement, encadrement, mentorat et jumelage** :⁸⁷ L'accompagnement assure que les médiateurs internes ont des acteurs vers qui se tourner en cas de besoin. De même, le jumelage peut contribuer à renforcer les capacités des médiateurs internes en les exposant à de nouvelles façons de travailler et à de nouveaux acteurs. Pour parvenir à une compréhension plus profonde des processus de la voie I par exemple, les médiateurs internes peuvent être jumelés avec des médiateurs seniors.
- l) **Soutenir les efforts inclusifs** : Pour que l'inclusion des femmes, des jeunes et des groupes marginalisés soit plus qu'un acte symbolique ou des efforts pour « ne pas nuire », les médiateurs internes et les intervenants avec lesquels ils travaillent doivent plaider pour des processus plus inclusifs. Les acteurs extérieurs peuvent travailler à sensibiliser les médiateurs internes aux avantages des processus plus inclusifs et les aider à encourager ces processus.
- m) **Formation** : La formation peut être utile dans des contextes où les médiateurs internes ont clairement exprimé le besoin d'acquérir une compréhension plus approfondie ou différente d'un sujet particulier, allant de la médiation aux normes internationales entourant les droits de l'homme, en passant par l'analyse des conflits, les négociations relatives aux ressources naturelles, le genre et la masculinité, ou d'autres questions. De manière générale, les formations sont les plus bénéfiques lorsque suffisamment de temps est prévu pour que les médiateurs internes partagent entre eux leurs idées et expériences.
- n) **Appui à la sécurité** : Dans des contextes particulièrement volatiles, les médiateurs internes peuvent demander un soutien pour assurer leur sécurité personnelle.
- o) **Stratégie de visibilité dans les médias/de communication** : Les médiateurs internes effectuent une très grande partie de leur travail en coulisse. Toutefois, dans certaines situations, une stratégie de visibilité dans les médias et/ou de communication peut être nécessaire.
- p) **Soutien psychologique** : Le travail des médiateurs internes peut isoler et être extrêmement difficile. De nombreux médiateurs internes peuvent, à certains moments, se sentir seuls et accablés par le poids de la responsabilité liée à leur travail. Les acteurs extérieurs peuvent être bien placés pour reconnaître quand les médiateurs internes ont besoin d'un soutien psychologique.
- q) **Conception de stratégies de sortie**⁸⁸ : Il est vital de s'assurer que la portée et la durée du soutien soient

⁸⁷ Mubashir Mir, Morina, Engiellushe et Vimalarajah, Luxshi. 2016, p. 13.

⁸⁸ Ibid, p. 14.

Conseil : Lorsque vous commencez à élaborer la stratégie conjointe de collaboration, assurez-vous de revenir à l'analyse du contexte (étape 1) pour comprendre dans quelle mesure des évolutions du contexte peuvent influencer le programme. Maintenant que vous disposez sans doute d'une compréhension plus approfondie de la portée et des éléments du programme, vous devez également réexaminer (de façon conjointe et participative) l'évaluation des risques (étape 2).

clairement comprises. Une conception conjointe des stratégies de sortie aide à éviter une dépendance excessive.

- r) **Pas d'intervention :** Il est important d'être ouvert à la possibilité que les médiateurs internes puissent ne pas avoir besoin ou ne pas vouloir de soutien pour diverses raisons, notamment : les risques d'être associés à une entité internationale ; un moment sensible du processus dans lequel ils sont engagés ; la crainte que le soutien s'avère contre-productif ; ou simplement parce que l'appui n'est pas nécessaire. Les médiateurs internes peuvent, au contraire, souhaiter recevoir un appui pendant un certain laps de temps, mais ces besoins et préférences peuvent évoluer.

3.7 Étape 7 : Évaluer l'impact de la stratégie conjointe de collaboration

Comme pour de nombreuses interventions dans le domaine du soutien à la médiation, évaluer l'impact peut s'avérer difficile. L'aspect le plus important de cette étape est donc de maintenir un mécanisme de rétroaction et de compte rendu ouvert, fluide et honnête avec les médiateurs internes. Vous devez déployer un effort soutenu pour comprendre leurs besoins et déterminer si la stratégie conjointe de collaboration y répond ou doit être ajustée, ou encore si les besoins ont évolué. Un mécanisme de rétroaction offre une occasion de dialogue soutenu et vous donne la possibilité de suivre l'impact de la stratégie de collaboration. Il est important de reconnaître que vous évaluez l'impact de la stratégie conjointe de collaboration plutôt que le travail des médiateurs internes proprement dit, même si cette distinction peut parfois devenir inévitablement floue.

Il est de plus en plus admis que les cadres traditionnels de suivi et évaluation peuvent ne pas convenir au domaine de la médiation parce qu'ils imposent un modèle linéaire de cause à effet à des situations complexes où de multiples variables doivent être prises en compte. En outre, les méthodes traditionnelles ont tendance à dépendre fortement de consultants extérieurs chargés de l'évaluation. Même dans le meilleur des cas, elles « peuvent interférer avec le processus de médiation et exiger beaucoup de temps de travail de la part de l'équipe du projet.⁸⁹ » Dans un rapport de 2017, le *HD Centre* a donc proposé ce qu'on a appelé un Modèle adaptatif de suivi et évaluation (S&E). Il a été adapté ici pour formuler des questions clés capables d'orienter la mesure des résultats ou des effets dans ce domaine.⁹⁰

1. Quel changement introduirons-nous avec cette intervention ?
2. Pourquoi/de quelle façon pensons-nous que l'intervention produira ce changement ?
3. Comment saurons-nous si nous réussissons ?
4. Comment démontrerons ou mesurerons-nous le succès de l'intervention ?
5. Quelles sont les conséquences inattendues potentielles de l'intervention ?
6. Pourquoi notre jugement professionnel est-il fiable ?

À des moments critiques du cycle de vie du projet, qui peuvent être convenus en consultation avec les médiateurs internes, ces derniers peuvent mener une évaluation par les pairs de l'intervention. Elle ne doit, si possible, pas être laissée

⁸⁹ Dr Ian Wadley, « Valuing peace: Delivering and demonstrating mediation results, Dilemmas and options for mediators », Mediation practice series, novembre 2017, p. 6 (disponible sur https://www.hdcentre.org/wp-content/uploads/2017/12/HDC_MPS7_EN-REV2-WEB.pdf).

⁹⁰ Ibid, p. 24.

Médiateurs internes dans les infrastructures pour la paix (I4P) – Expériences en Afrique

Les médiateurs internes sont le cœur des I4P. Leur succès a incité les pouvoirs publics et la société civile à collaborer pour établir une architecture de paix nationale formelle dans plusieurs pays africains. Des efforts régionaux ont également renforcé les I4P. En 2013, les États membres de la CEDEAO ont avalisé la déclaration d'Accra stipulant que « les parties concernées dans les États membres mettront en place des infrastructures nationales pour la paix dans un délai de trois ans et que des plans d'action seront élaborés pour transformer la dynamique structurelle, sur la base d'évaluations des risques de conflit, et en tirant avantage des capacités existantes et des opportunités disponibles au sein de la société civile, de l'administration publique, des services de sécurité, du secteur privé, etc. ». De même, à peu près au même moment, les pays membres de la SADC ont signé la Déclaration de Maseru en faveur d'un cadre pour un développement pacifique en Afrique australe.

Le **Ghana** a intégré les I4P dans sa politique nationale en adoptant la loi sur le Conseil national de paix (CNP) en 2011. Le CNP est largement considéré comme la pratique modèle d'une I4P, dont la formation a été fortement influencée par le soutien d'organisations internationales et régionales (Nations Unies, UA et CEDEAO). Le CNP offre une plateforme de consultation et de coopération aux principales parties prenantes. Son mandat est de prévenir, gérer et résoudre les conflits. Le CNP est fondé sur les succès du comité consultatif de paix de la région du nord (NORPAC – *Northern Region Peace Advisory Committee*) formé pendant la crise de la chefferie de Dagbon en 2002. Le NORPAC rassemblait des organisations de la société civile, communautaires et confessionnelles, et des individus influents. À la suite de son succès dans la médiation de la crise, son concept a été reproduit aux niveaux national, régionaux et de district. Le Conseil de direction national et les membres du Conseil régional mènent les efforts de médiation et rassemblent principalement d'éminents chefs traditionnels et religieux. Le CNP jouit d'un niveau élevé de confiance auprès de la population comme le montre le sondage sur la gouvernance et la paix (GaP Poll – *Governance and Peace Poll*) et l'enquête Afrobaromètre, tous deux réalisés par le Centre pour le développement démocratique (CDD) du Ghana. Par exemple, avant les élections générales de 2016, seul le CNP a été capable de convaincre tous les candidats à la présidence d'accepter ensemble d'utiliser des moyens légitimes s'ils décidaient de contester les résultats de l'élection, démontrant ainsi l'étendue de l'influence du CNP. Il a également agi de façon proactive pour atténuer les tensions couvant entre les chrétiens et les musulmans en raison d'informations indiquant que le port du voile était interdit aux étudiantes musulmanes dans certaines écoles publiques et privées. Le Conseil a réagi en impliquant les parties prenantes dans un dialogue aux niveaux national et régional. Un des défis auquel le CNP est confronté est le faible niveau de représentation des femmes et des jeunes dans son conseil d'administration, qui les marginalise encore un peu plus dans le processus de médiation. Avec le soutien du projet de médiateurs internes de l'UE et du PNUD, le CNP a toutefois identifié et formé plus de 120 femmes et jeunes gens dans neuf communautés affectées par un conflit. De même, parce que les autorités traditionnelles sont celles qui sont appelées en premier, en cas de conflit, le CNP a renforcé les capacités de plus de 90 chefs et reines mères, en leur fournissant des compétences modernes de médiation. Le CNP reste confronté à des défis, notamment les ressources limitées fournies par les pouvoirs publics pour ses activités. Il reste néanmoins une institution forte et résiliente de prévention et médiation des conflits au Ghana.

L'architecture nationale de paix de l'**Ouganda** est un organe composé du Conseil interreligieux de l'Ouganda (IRCU – *Interreligious Council of Uganda*), du Forum consultatif national (un organe destiné au dialogue politique doté d'un mandat constitutionnel), du Forum des anciens de l'Ouganda (TEFU – *Elders Forum of Uganda*), et des derniers arrivés, la WSR et les institutions culturelles (actuellement cinq royaumes

traditionnels). La récession économique qui a suivi les élections générales de 2011 a conduit la principale figure de l'opposition, le Dr Kizza Besigye, à organiser des « marches pour le travail (*Walk to work*) ». Plusieurs individus, qui font maintenant partie de la composante des médiateurs internes de l'I4P, sont intervenus pendant les violences qui ont suivi. En juillet 2015, le Président a lancé le TEFU, dont les membres comprennent un juge à la retraite, des présidents de confessions religieuses, des ambassadeurs retraités, et des femmes éminentes de la WSR. Grâce à son sérieux et au respect dont il jouit largement, le Forum a joué un rôle déterminant dans la médiation de l'impasse intervenue pendant les élections de 2016. Les Forums régionaux pour la stabilité et les Comités de paix de district ont aidé à atténuer les conflits locaux. L'I4P est coordonnée à travers la plateforme nationale de consolidation de la paix (NBP – *National Peacebuilding Platform*) depuis le Bureau du Premier ministre. Le PNUD et l'UNICEF ont soutenu l'Ouganda dans l'élaboration d'un projet de politique nationale de consolidation de la paix, qui prévoit de passer de la NBP à une commission nationale.

L'architecture nationale de paix se développe progressivement au **Malawi**, à la suite de l'approbation, le 29 novembre 2017, de la politique de paix nationale. Le processus est dirigé par le Gouvernement du Malawi et les OSC, avec l'appui du PNUD. Les consultations et processus sont en cours pour déterminer les paramètres d'une architecture de paix nationale destinée à être un pilier national pour la consolidation de la paix, la prévention des conflits et la transformation à long terme. L'IP4 sera représentée aux niveaux nationaux et des districts. Une assistance initiale a été fournie pour la mise en œuvre de structures pilotes dans trois districts (Kasungu, Mangochi et Karonga) avec un total de 27 membres. Six autres districts devraient être ajoutés d'ici la fin juin 2017. De plus, il est prévu d'élaborer un projet de loi d'architecture nationale de paix, qui nécessitera une loi du parlement pour mettre en place la Commission nationale de paix. De plus, étant donné les possibilités de blocage politique et de tensions, en particulier autour des élections tripartites de mai 2019, le PNUD a aidé le Comité des affaires publiques (PAC – *Public Affairs Committee*) à renforcer les capacités des médiateurs de haut niveau et des facilitateurs du dialogue à servir d'intermédiaires (de « médiateurs internes ») entre les dirigeants nationaux, et à agir comme défenseurs de la paix et de la bonne gouvernance. Les médiateurs adopteront une diplomatie de la navette pour impliquer les dirigeants. Le PAC dispose de plus de 3 000 jeunes volontaires dans l'ensemble du pays qui envoient des alertes précoces en cas de conflits afin que des réactions rapides puissent les prévenir.

L'architecture de paix du **Zimbabwe** est multidimensionnelle et multipartite. Le pays a fait un pas important et audacieux en direction du maintien de la paix en abordant les effets et l'héritage sociétaux à long terme des longs conflits, ainsi qu'en posant les fondations de la prévention en tant que pilier du développement. Avec la signature, le 5 janvier 2018, de la loi sur la Commission nationale pour la paix et la réconciliation, le pays a constitué la Commission nationale pour la paix et la réconciliation (NPRC – *National Peace and Reconciliation Commission*). Son objectif général est de jeter les bases d'une paix et d'une stabilité durables ; d'aider le pays à faire face à son passé en lançant des processus inclusifs de cicatrisation et de réconciliation ; et en renforçant les capacités nationales et sous-nationales de prévention pacifique des conflits futurs en tant que voies de maintien de la paix et de renforcement de la cohésion sociale. Pour réaliser cet objectif, le NPRC a mené des consultations au niveau provincial du 16 février au 2 mars 2018 avec l'appui des pouvoirs publics et une assistance technique et financière complémentaire des Nations Unies. Le but était de promouvoir une approche allant de la base au sommet pour obtenir une contribution des citoyens sur les principales sources de conflit et les causes sapant les efforts de consolidation de la paix, tout en identifiant les capacités existantes de paix et de réconciliation. Les parties concernées ont également identifié des périodes de conflits résiduels et non résolus dans l'histoire du pays qui ont besoin d'un engagement soutenu à travers une guérison et une réconciliation inclusives. Le 9 mai 2018, une conférence nationale de paix et de réconciliation a validé les résultats de ces consultations. Elle a créé un espace pour des conversations et un dialogue soutenus et stratégiques sur les besoins sensibles de consolidation de la paix dans le pays, dont la majeure partie constituera la base de la stratégie nationale à long terme de réconciliation et de consolidation de la paix. La plateforme du chapitre 12, qui réunit les cinq commissions indépendantes mandatées pour promouvoir la paix, protéger les droits et soutenir la démocratie dans le pays, vient compléter ces efforts. Elle constitue un

espace sûr essentiel pour la promotion du dialogue avec les citoyens sur les valeurs constitutionnelles. Des efforts sont actuellement déployés pour mettre en place une plateforme de leadership pour les mouvements de jeunesse multipartites. Des termes de référence ont été définis pour une architecture préventive pendant les élections et seront bientôt approuvés par les principaux mouvements. Ceci est lié à une éventuelle promesse de paix des candidats à la présidentielle de se réunir sous l'égide de la NPRC peu après que les nominations soient finalisées. Avec l'appui des Nations Unies et en collaboration avec les organisations confessionnelles, plus de 292 comités de paix locaux ont été mis en place dans des zones du pays historiquement affectées par des conflits. Ces structures continuent de jouer un rôle essentiel d'apaisement des tensions au sein des communautés, en servant de mécanisme d'alerte précoce et en reliant les besoins locaux de consolidation de la paix au niveau national. Les dirigeants religieux faisant partie des chefs zimbabwéens des dénominations chrétiennes continuent de jouer un rôle central d'intermédiaires, en soutenant les efforts de médiation par des acteurs internes et en se chargeant d'un plaidoyer informel et d'une recherche de consensus de haut niveau.

L'engagement du Gouvernement du **Togo** en faveur de la consolidation de la paix et de la réconciliation s'est reflété dans la déclaration de politique générale du Premier ministre du 18 septembre 2013. En tant que signataire de la Déclaration d'Accra, le Togo a opté pour une approche allant du bas vers le haut pour le développement d'une I4P et est en train de mettre en place des conseils de paix locaux (CPL). Trente-sept de ces conseils ont été créés, avec un total de 255 membres couvrant les 37 préfectures du pays. Sur ces 255 membres élus, 44 sont des femmes (17 %) et 211 des hommes (82 %). Les membres proviennent de diverses structures locales : groupes de femmes, administrations régionales et locales ; société civile ; et associations locales. Ils comprennent des enseignants, des retraités et des chefs religieux. Les CPL sont considérés comme des institutions modernes de consolidation de la paix, composées de bénévoles issus de toutes les couches de la société et unis autour de valeurs communes. Au sein de l'abondance d'institutions consacrées à la question, les comités de paix ont donc bénéficié d'une haute priorité à cause de leur capacité à identifier et à substantiellement réduire les causes profondes des conflits. Les tâches et juridictions des CPL ont également été clairement définies. En remplissant leur mission d'observation, surveillance, information, sensibilisation, interposition, médiation, négociation et conciliation, les CPL sont tenus de travailler efficacement avec les institutions et autorités locales. Leur rôle n'est pas de remplacer les chefs de cantons ou les autorités judiciaires, administratives et militaires.

Source : PNUD Ghana, Zimbabwe, Malawi, Togo et PDA Ouganda

pour la fin de l'intervention, afin que des modifications vitales puissent être apportées, en temps opportun, à la stratégie de collaboration. Une discussion avec les bailleurs de fonds est nécessaire pour déterminer dans quelle mesure cette approche collaborative et dynamique de l'évaluation de l'impact peut satisfaire leurs exigences. Dans d'autres cas, des processus plus traditionnels de gestion axée sur les résultats (GAR) s'appliqueront, et des efforts devront être faits pour s'assurer que les mesures sont orientées sur les résultats (effets) plutôt que sur les produits (nombre de formations, de séminaires, etc.).

Conseil : Certains médiateurs internes peuvent préférer documenter et partager leurs expériences sous d'autres formes, telles que le théâtre, la poésie, les documentaires et la radio.

Parmi les autres façons de suivre et documenter l'intervention on peut citer⁹¹ : fournir des ressources pour que les médiateurs internes documentent leurs expériences sous la forme d'une série de notes de pratique ou d'exercices similaires ; tenir un registre des grands moments et des apprentissages essentiels ; fournir des espaces sûrs pour le partage d'expérience et la réflexion ; générer des possibilités d'échanges régionaux ; promouvoir le partage vertical et horizontal d'expérience entre les médiateurs internes et extérieurs ; et adopter une orientation générale en faveur d'une pratique réflexive.

3.8 Étape 8 : Explorer des options pour assurer la soutenabilité

La soutenabilité des efforts est accrue lorsque les initiatives sont prises en charge et menées localement. Quelle que soit leur portée, les interventions des acteurs internationaux auront toutefois un impact sur le système où se déroule l'intervention. Les questions de soutenabilité doivent donc être intégrées dans le corps même du projet. Même si les acteurs internationaux se contentent de jouer le rôle de conseillers ou de consultants, il est essentiel de veiller à ce que les médiateurs internes ne deviennent pas excessivement dépendants du soutien logistique, technique, financier et/ou politique de ces acteurs.

On observe une tendance à voir l'institutionnalisation comme l'option privilégiée pour assurer la soutenabilité. Cela ne va toutefois pas sans problèmes. Tout d'abord, même si les médiateurs internes peuvent rechercher un certain niveau de reconnaissance de leur travail afin d'obtenir une protection ou de renforcer d'une certaine façon leurs efforts, « ils choisissent souvent de rester dans des réseaux informels et des associations lâches.⁹² » La formalisation peut en réalité nuire à l'efficacité de ces efforts, car elle peut « accroître leur visibilité, limiter leur marge de manœuvre et les rendre vulnérables à une instrumentalisation et politisation ».⁹³ En second lieu, comme l'a souligné Lederach, l'institutionnalisation peut certes promouvoir la collaboration, mais elle risque aussi de rigidifier le rôle des médiateurs internes. Il a sans ambiguïté soutenu que : « en tant que telles, la bureaucratisation et professionnalisation n'assurent aucune amélioration de la qualité de la réaction dans la consolidation de la paix ».⁹⁴

Il est, par conséquent, important d'envisager comment un groupe informel de médiateurs internes peut se maintenir sans compromettre ses membres et/ou les rôles essentiels qu'ils jouent. La question est cruciale, car l'efficacité de nombreux médiateurs internes dépend de leur autonomie. Une approche promouvant la soutenabilité de manière plus dynamique et fluide peut impliquer le concept d'espaces publics/privés (voir encadré 11).

Dans de nombreux cas, la méthode privilégiée pour promouvoir la soutenabilité consiste à associer des médiateurs internes aux infrastructures pour la paix (I4P – Infrastructures for Peace), qui se caractérisent par des niveaux variables de formalisme ou d'institutionnalisation. Les I4P sont définies comme « un réseau dynamique de compétences, capacités, ressources, outils et institutions contribuant à établir des relations sociales et politiques constructives et à renforcer la résilience durable des sociétés face à un retour de la violence ».⁹⁵ Les I4P peuvent prendre différentes formes et s'appliquer à un large éventail de structures institutionnelles et de mécanismes à long terme et à plusieurs niveaux visant la collaboration entre les parties prenantes concernées. Le travail des médiateurs internes constitue une occasion de former, étendre ou consolider les I4P, soit en tant que cœur de leur travail, facilitateurs de différents aspects des I4P, acteurs « accompagnants » des I4P ou, simplement partie d'un espace civique.⁹⁶

⁹¹ Participants à l'atelier, PNUD-UE, Atelier sur la médiation par les acteurs internes en Afrique, Marrakech (Maroc), février 2018.

⁹² Mubashir, Mir, Engiellushe Morina and Luxshi Vimalarajah (2016), p. 12.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Lederach, John Paul, (2013), 'The origins and evolution of infrastructures for peace', p. 12.

⁹⁵ Giessmann. 2016, p. 10.0

⁹⁶ PNUD, « Soutenir la médiation par des acteurs internes », 2014.

Encadré 11 Pérenniser le travail d'un groupe informel de médiateurs internes : Exemples des Philippines et du Kenya

Aux Philippines, la tâche formelle de prévention des conflits au niveau local revient aux « conseils pour la paix et l'ordre » officiels que chaque niveau de gouvernement est tenu de convoquer. En pratique, beaucoup de ces conseils sont inefficaces en raison des conflits entre les acteurs politiques et institutionnels qui en sont membres. Dans plusieurs de ces cas, les autorités locales font appel à des dirigeants religieux ou traditionnels susceptibles de jouer le rôle de médiateurs internes et leur fournissent un soutien logistique et financier sur le budget des collectivités locales. Les conseils plus formels reconnaissent alors leurs activités de médiation ou autres initiatives similaires. Les médiateurs internes opèrent donc ici dans un espace conjoint public-privé. Le Kenya adopte une approche similaire, où le Comité directeur national pour la consolidation de la paix et la gestion des conflits, qui relève du cabinet du Président, ainsi que toute sa structure de comités locaux de paix comprennent des dirigeants et acteurs tant civiques que traditionnels qui peuvent jouer un rôle crucial d'intermédiaires.

Conseil : Il est important de reconnaître que les médiateurs internes peuvent devenir des parties au conflit, ce qui compromettrait la soutenabilité de l'initiative. Ce point souligne une fois de plus l'importance d'actualiser en permanence vos analyses et études de référence pour garantir que les médiateurs internes les mieux placés et adaptés reçoivent un appui constant.

Le sujet des I4P a été largement traité ailleurs. L'accent est mis ici sur la façon d'assurer que les efforts des médiateurs internes dans le cadre des I4P peuvent être rendus soutenables. Une fois encore, il est important de souligner que les I4P ne font pas nécessairement référence à des institutions formelles, même si des institutions officielles telles que les Comités nationaux de paix, par exemple, font souvent partie des I4P. Selon Lederach, pour que des I4P réussissent, elles doivent « avoir une vision à long terme et un soutien garanti qui investit dans des ressources émergeant dans les contextes locaux, proches d'eux et y réagissant » ; s'engager à « un apprentissage continu mettant à l'épreuve la pratique comme la théorie en vue d'innover et de s'adapter » ; et « avoir une vision et un engagement vis-à-vis d'un changement systémique qui exige des relations coopératives et impliquées au-delà de leurs fonctions, projets ou mandats immédiats ». ⁹⁷ Cette combinaison de flexibilité et d'humilité, accompagnée d'un engagement à l'apprentissage contribue à assurer que les I4P, et la collaboration des médiateurs internes avec elles, restent

adaptables au contexte. Que ce soit dans le cadre des I4P ou indépendamment d'elles, d'autres initiatives susceptibles d'améliorer la soutenabilité sont notamment : ⁹⁸

- Encourager la budgétisation de la paix ou l'intégration des questions de paix dans la budgétisation d'homologues nationaux à travers les cloisonnements fonctionnels.
- S'appuyer et/ou s'aligner sur les efforts et plateformes existantes.
- Veiller à ce que le soutien soit autant que possible à long terme et/ou ne s'engager que lorsque le soutien à long terme est une option/un partenariat avec d'autres institutions régionales ou internationales pour contribuer à assurer la longévité.
- Veiller à ce que le financement reste flexible.
- Offrir un soutien organisationnel aux médiateurs internes (comme ci-dessus), y compris des moyens de transport et des compétences comptables. ⁹⁹
- Encourager une réflexion et un apprentissage continus sur la question de la soutenabilité avant et pendant les collaborations avec des médiateurs internes.

⁹⁷ John Paul Lederach, « The origins and evolution of infrastructures for peace », p. 13.

⁹⁸ Participants à l'atelier, PNUD-UE, Atelier sur la médiation par les acteurs internes en Afrique, Marrakech (Maroc), février 2018.

⁹⁹ Mubashir Mir, Morina, Engiellushe et Vimalarajah, Luxshi. 2016, p. 13.

Encadré 12 Comprendre le concept des infrastructures pour la paix (I4P – *Infrastructures for Peace*)

« Jean Paul Lederach a introduit pour la première fois le concept des “Infrastructures pour la paix” dans les années 1980. Il reposait sur son hypothèse qu’une paix durable ne peut qu’être le résultat d’une transformation profonde et structurelle du conflit, comprenant une évolution des causes socioéconomiques profondes et des moteurs politiques du conflit (Lederach, 2005, 47). Ce concept a pénétré l’arène politique, amenant avec lui un nouveau discours universitaire sur la façon de façonner les I4P et d’en tirer parti dans la pratique, lorsque l’ancien secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, y a fait référence dans plusieurs déclarations entre 2001 et 2009.

En ce qui concerne l’orientation politique, les I4P n’ont attiré une attention et un intérêt intellectuel accrus qu’à la suite des violences postélectorales intervenues au Kenya (2007) et au Ghana (2008), lorsque les pouvoirs publics nationaux et les organisations de la société civile ont innové en mettant officiellement en œuvre un concept d’I4P nationales dans les deux pays. En même temps, le discours international sur les défis de la consolidation de la paix s’est de plus en plus concentré sur la transformation structurelle nécessaire pour atténuer les risques de crises et d’effondrement de l’État dans les sociétés d’après-guerre. [...]

Un large éventail de professionnels et d’universitaires ont, de diverses manières, conceptualisé les I4P et les concepts associés. Chetan Kumar, conseiller senior pour la prévention des conflits au PNUD, a présenté les I4P comme un réseau de systèmes, ressources, valeurs et compétences interdépendants, détenu conjointement par des institutions des pouvoirs publics, de la société civile et des communautés, promouvant le dialogue et la consultation, prévenant les conflits et rendant possible une médiation pacifique lorsque la violence éclate dans une société (Kumar, 2011 ; PNUD, 2013). Sa définition mettait l’accent sur une consultation et un dialogue ciblés en tant qu’outils indispensables pour prévenir les conflits violents et permettre une médiation pacifique. Selon cette définition, pratiquement tout ce qui pourrait s’avérer utile pour établir les capacités nécessaires au développement et à la mise en œuvre de ces outils particuliers (systèmes, ressources, valeurs, compétences) peut être considéré comme un élément d’une I4P. D’autres définitions ont, en revanche, placé d’autres questions au premier plan.

Paul van Tongeren, ancien secrétaire général du Partenariat mondial pour la prévention des conflits armés (PMPCA), a défini les I4P comme une “approche des conflits coopérative, visant la résolution de problèmes” au sein des sociétés, basée sur le dialogue et la non-violence, et il a appelé au développement de “mécanismes institutionnels, adaptés à la culture de chaque pays, promouvant et gérant cette approche au niveau local, du district et national” (van Tongeren, 45-55). Si, selon van Tongeren, les I4P comprennent plus d’outils qu’uniquement le dialogue et les consultations, sa définition implique qu’il s’agit de mécanismes institutionnalisés. Nonobstant ces différences, il est utile de rappeler au lecteur la référence de Jean Paul Lederach à la nécessité de “relations coopératives et impliquées au-delà des fonctions, projets et mandats immédiats” (Lederach, 2012, 13). Il existe de bonnes raisons de supposer que les I4P sont plus que les seules institutions, et même qu’un ensemble déterminé d’institutions.

La plupart des personnes interrogées pour cette étude ont confirmé ce qu’avaient révélé les recherches documentaires : des variantes des I4P peuvent exister à toutes les étapes de la consolidation de la paix, même si elles ne sont pas explicitement étiquetées comme infrastructures pour la paix. Mais pour répondre aux besoins cruciaux de soutenabilité, les infrastructures de paix doivent être capables de répondre avec souplesse aux défis dynamiques et systémiques d’une société en transition. En ce sens, les infrastructures pour la paix relient des efforts portant sur – ou réalisés au sein de – différentes voies et unités, ainsi que divers domaines de consolidation de la paix et d’édification de l’État. Pour conclure, les I4P peuvent être définies comme un réseau dynamique de compétences, capacités, ressources, outils et institutions qui contribuent à établir des relations sociales et politiques constructives et à renforcer la résilience durable des sociétés face à un retour de la violence. »

Tiré de Giessmann, Hans J. « Embedded Peace, Infrastructures for Peace: Approaches and Lessons Learned », Fondation Berghof, Programme des Nations Unies pour le développement, Direction du développement et de la coopération suisse (DDC), 2016, p. 9-10.



Deux jeunes garçons s'occupent du bétail familial à Nyala dans la région de Bulbul Dalal Angara. Photo : PNUD Soudan.

Rôle de la médiation par des acteurs internes dans les conflits liés à la migration du bétail – Soudan et Soudan du Sud

La migration intérieure du bétail au Soudan du Sud a, à maintes reprises, été associée à de la violence. Pourtant, la migration transfrontalière/internationale traditionnelle a résisté à d'innombrables différends politiques entre le Soudan et le Soudan du Sud. Malgré des tentatives pour trouver des solutions, la migration nuit depuis des décennies aux relations entre éleveurs et agriculteurs. Les communautés agricoles et les hommes politiques qui en font partie ne souhaitent pas recevoir les animaux d'autres États parce que les éleveurs de bétail sont armés et intimident la population locale lorsque leurs animaux détruisent les cultures et les biens.

La direction de la Division des affaires civiles (CAD – *Civil Affairs Division*) a envoyé des délégués à la conférence sur la prémigration pastorale du Bahr el Ghazal du Nord à Nyamlel et Wanyok pour évaluer les pratiques. L'objectif était que les dirigeants influents traditionnels et des pouvoirs publics apprennent et, éventuellement, reproduisent les pratiques modèles dans leurs États.

Après que le Soudan du Sud ait obtenu son indépendance, la migration pastorale a été réglementée par le comité/tribunal de paix frontalier conjoint avec le soutien financier et technique de la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (UNMISS) et du *Viable Support to Transition and Stability* (VISTAS – soutien viable à la transition et la stabilité). Le succès est toutefois dû à la volonté politique des dirigeants traditionnels et des pouvoirs publics locaux ainsi qu'aux conférences/initiatives de dialogue entre les communautés hôtes et les nomades. Plusieurs accords ont été conclus et même s'il y a eu quelques violations occasionnelles, celles-ci ont été gérées sans autres incidents. Les résolutions de la conférence sont diffusées dans les communautés locales et auprès des nomades avec l'appui de l'UNMISS et de la CAD.

Les communautés hôtes et pastorales ont mis en place un comité/tribunal de paix frontalier conjoint pour traiter les violations. Lors de ces conférences, les problèmes intervenant durant la migration sont signalés et des solutions sont élaborées. Les dirigeants des deux communautés ont accepté de revoir certains éléments des accords antérieurs.

En se fondant sur l'expérience du Bahr el Ghazal du Nord, la CAD a été capable de reproduire avec succès la pratique dans cinq États où les relations étaient instables : Amadi, Terekeka, Lac oriental, Lac occidental et Gok. Après les réunions de Mvolo et Rumbek, ces États ont chacun sélectionné trois membres pour les tribunaux/comités conjoints. En octobre 2017, la CAD et VISTAS ont fourni une formation conjointe aux instances nouvellement constituées à Yirol dans l'État du Lac oriental. À la fin de février 2018, la CAD a tenu sa première conférence prémigration pour les cinq États à Tali, dans le Terekeka. Le processus a été mené avec succès par le nouveau comité/tribunal conjoint.

La CAD et ses partenaires ont fourni un appui pour les conférences annuelles sur la migration pastorale depuis le Soudan jusqu'au Bahr el Ghazal du Nord et au Nil supérieur. La vaste expérience du Bahr el Ghazal du Nord a aidé à développer des mécanismes similaires dans le Warrab/Bahr el Ghazal occidental, ainsi que dans les cinq États (Amadi, Terekeka, Lac Oriental, Lac Occidental et Gok). La diffusion est cruciale pour qu'un accord puisse tenir. La CAD a été en tête, soutenant l'institution locale créée pour diffuser le contenu du ou des accords à la fin de chaque conférence. La mise en œuvre de divers accords entre l'État et les autorités traditionnelles a donné lieu à une migration relativement paisible dans les cinq États, comme l'ont confirmé les gouverneurs et membres des comités/tribunaux de paix frontaliers conjoints. Ce mécanisme s'est avéré être un outil efficace d'alerte précoce et de règlement des différends en cas de conflit.

Les délégués des divers bureaux extérieurs qui ont assisté à la conférence d'Aweil en 2017 ont apprécié l'interaction entre les différentes communautés culturelles et en particulier, entre les différents pays, en tant que moyen de réguler les ressources et de générer des avantages mutuels pour les hôtes et les nomades.

De nombreux délégués ont exprimé leur appréciation et se sont montrés disposés à essayer de reproduire le processus dans leurs régions. Subséquemment, le rôle des autorités traditionnelles dans la résolution des problèmes liés à la migration du bétail entre et dans les communautés est actuellement en train d'augmenter. Au cours d'une réunion des cinq États organisée à Tali, au Terekeka, du 23 au 26 février 2018, les gouverneurs ont promis un soutien financier aux comités locaux. Chaque État s'est engagé à verser 30 000 livres sud-soudanaises par mois et à fournir sept officiers de police.

Source : DOMP

4



Formation en médiation interne. Photo: PNUD Guatemala.

Apprendre par la pratique

Cette dernière section rassemble les principales idées recueillies durant la rédaction de la présente note d'orientation afin de dégager les grands principes de la collaboration avec les médiateurs internes, présente les conseils de décideurs politiques et professionnels reconnus dans ce domaine, et partage les témoignages de médiateurs internes concernant leur rôle et l'appui dont ils ont bénéficié. L'objectif de cette section de la note d'orientation est donc à la fois de souligner certains des principaux éléments à prendre en compte dans la collaboration avec les médiateurs internes, et de présenter de nouveaux points de vue sur ce travail émis par des personnes ayant directement collaboré avec des médiateurs internes ou ayant été eux-mêmes médiateurs, pendant de nombreuses années. Nous espérons que ces remarques contribueront à façonner les relations actuelles et futures d'appui au travail essentiel des médiateurs internes.

Grands principes de la collaboration avec les médiateurs internes

La troisième partie de la note d'orientation fournit un guide complet, étape par étape, pour la collaboration avec les médiateurs internes. Bon nombre de ces étapes reflètent les principes directeurs à respecter dans une collaboration avec les médiateurs internes. La présente section vise à clarifier et souligner douze grands principes destinés à guider la conception et la mise en œuvre conjointes des stratégies de collaboration avec des médiateurs internes. La collaboration avec les médiateurs internes est une approche inédite et innovante du travail dans des contextes complexes et fragiles. Les médiateurs internes ont une manière unique de rechercher des points d'entrée, qui requiert une approche tout aussi unique. Ces grands principes contribuent à garantir que la collaboration avec les médiateurs internes respecte et protège leur rôle essentiel dans la société, tout en contribuant à l'apprentissage et à la soutenabilité.

1. Être ancré dans l'analyse du contexte

La collaboration avec les médiateurs internes doit être ancrée dans une analyse du contexte. Celle-ci permet aux acteurs de comprendre les effets d'interaction entre les moteurs de la paix, les facteurs de conflit et les différentes parties prenantes existant dans un certain paysage fragile ou touché par un conflit. L'absence d'une analyse contextuelle peut entraîner une dissociation de la collaboration d'avec les réalités du terrain et, par conséquent, le risque qu'elle fasse plus de mal que de bien. La nécessité d'être spécifique au contexte a été largement abordée

Les médiateurs internes ont des limites. Que ce soit dans le contexte de négociations de paix ou de différends politiques, de processus liés aux élections, de crises humanitaires, ou de conflits liés aux ressources naturelles, une plus forte collaboration entre les acteurs internationaux et les médiateurs internes permet le mieux de surmonter ces limites, et d'améliorer la qualité du processus ainsi que la probabilité de parvenir aux résultats souhaités.

ailleurs. Par conséquent, le principal message est ici qu'une programmation déterminée par le contexte est fondamentale pour la collaboration avec les médiateurs internes.

2. Tenir compte des conflits

La sensibilité aux conflits fait référence à l'aptitude d'une organisation à comprendre le contexte dans lequel elle opère et les interactions entre ses interventions et ce contexte. Elle requiert ensuite une aptitude à agir en fonction de cette compréhension pour éviter les effets négatifs¹⁰⁰. En substance, « la sensibilité au conflit fait référence à la pratique consistant à comprendre la manière dont l'aide interagit avec le conflit dans un contexte donné afin d'atténuer les effets négatifs indésirables, et d'influencer positivement le conflit partout où la chose est possible, au moyen d'interventions humanitaires, de développement ou de consolidation de la paix¹⁰¹. » Une optique sensible au conflit permet à un programme de poursuivre son intervention, avec la certitude qu'elle n'a pas d'impacts néfastes sur le contexte et que tout effet de ce type sera atténué de manière adéquate le cas échéant. En outre, une optique sensible au conflit conduit à de meilleurs résultats de développement et à une plus grande efficacité.

La sensibilité au conflit est considérée comme particulièrement fondamentale dans les environnements fragiles ou touchés par des conflits. En effet, toute intervention implique le transfert de ressources (notamment de la nourriture, de la formation, de l'expertise et des soins de santé) vers un environnement où les ressources sont souvent rares¹⁰². Ces ressources sont synonymes de pouvoir, ou dans certains cas de survie, et peuvent facilement devenir une source de conflit lorsque des individus cherchent à en contrôler ou manipuler la distribution à leur profit personnel ou à celui d'une cause particulière. La manière dont ces ressources sont distribuées – quand, par qui et à quelle fin – distingue un programme renforçant les capacités locales de paix et de prévention de l'extrémisme violent, d'un autre exacerbant le problème. Cela vaut également pour les collaborations avec les médiateurs internes, étant donné que tant la sélection de ceux-ci que le type d'appui – qu'il soit technique, logistique, financier ou politique – constituent une ressource et une source de pouvoir qui peuvent être contestées.

3. « Ne pas nuire »

La sensibilité au conflit est étroitement liée à l'idée de « ne pas nuire ». Initialement proposé par Mary Anderson¹⁰³, ce cadre né au début des années 1990 est le résultat d'une collaboration avec, entre autres, les organisations de la société civile. Il appelait à une révision des programmes d'aide pour veiller à ce que les bonnes intentions ne se transforment pas involontairement en résultats néfastes. Le cadre, hautement pertinent pour les interventions des médiateurs internes, compte sept grandes étapes : comprendre le contexte ; analyser les tensions et les facteurs de division ; analyser les points de connexion et les capacités locales de paix ; analyser le programme ; analyser l'impact du programme sur les facteurs de division et les points de connexion ; envisager et développer les options de programmation ; tester les options de programmation et revoir la conception du projet. « Ne pas nuire » est un concept bien accepté dans le milieu du développement international, et le défi consiste à le mettre en application : la définition de ce qui est considéré comme « non nuisible » dépend du contexte et de ses normes et spécificités culturelles. La meilleure manière de se prémunir de tout effet néfaste des efforts entrepris est de veiller à l'appropriation et à la direction locales des interventions.

¹⁰⁰ Groupe des Nations Unies pour le développement, « Conducting a conflict and development analysis », GNUM, février 2016.

¹⁰¹ <http://cdacollaborative.org/what-we-do/conflict-sensitivity/>

¹⁰² <http://www.conflictsensitivity.org/do-no-harm-local-capacities-for-peace-project/>

¹⁰³ Mary B. Anderson, « *Do no harm : How aid can support peace – or war* », Lynne Rienner Publishers, Colorado, 1999.



Découvrir
l'ODD 16.
Photo : PNUD
Honduras.

Médiateurs internes et développement durable – Honduras

La Moskitia est un territoire multiethnique situé entre le Honduras et le Nicaragua, qui abrite quatre peuples autochtones : les Miskitos, Pech, Tawahkas et Garífunas. Depuis toujours, la région est marginalisée, politiquement et économiquement, par rapport au reste du pays. Elle renferme le plus vaste espace sauvage d'Amérique centrale et est riche en ressources naturelles telles que le bois, le pétrole et les ressources marines. Malgré cette richesse naturelle, la population est confrontée à de graves défis socioéconomiques, notamment des niveaux de pauvreté très élevés et d'éducation très faibles. Une des dynamiques de conflit les plus importantes concerne la terre. Depuis 2012, les titres fonciers ont été progressivement transférés des autorités de l'État à des structures locales de gouvernance autochtone (les « conseils territoriaux »). Dans de nombreux cas, des tiers (*terceros*) détiennent actuellement des titres de propriété et utilisent la terre d'une façon allant à l'encontre de la vision du monde de la population autochtone. Cela se produit dans un contexte où tant l'organe de gouvernance dirigé par l'État que celui dirigé par la population autochtone sont extrêmement faibles. De plus, les responsabilités et compétences n'ont pas été normalisées. Tout cela pris ensemble a créé un contexte caractérisé par l'incertitude et de hauts niveaux de conflits.

Reconnaissant les défis fondamentaux auxquels est confrontée la Moskitia, les pouvoirs publics du Honduras ont lancé, en 2016, l'Alliance pour le développement de la Moskitia hondurienne, aux côtés d'organisations tant autochtones qu'afro-honduriennes et d'agences de coopération au développement. Cette alliance a mis en place la Plateforme de gouvernance territoriale, un mécanisme de dialogue interinstitutionnel. Trois espaces de dialogue (*mesas de trabajo*) ont été créés pour élaborer des propositions concrètes dans les domaines de : la justice et la gouvernance ; le développement économique et l'utilisation des ressources naturelles ; et, le développement social et les infrastructures de base. Un soutien a été apporté pour un *renforcement des capacités nationales de prévention des conflits*, centré sur la formation du personnel des institutions gouvernementales et des dirigeants des institutions autochtones aux concepts, outils et processus requis pour le dialogue, la médiation et la négociation. L'objectif est de renforcer et fournir un soutien

technique pour qu'ils s'engagent dans les espaces de dialogue visant à élaborer des propositions pour résoudre les problèmes structurels les plus importants dans la Moskitia.

Le soutien est fourni à différents niveaux. Au **niveau national**, les représentants des pouvoirs publics qui ont participé aux formations dirigent et coordonnent les espaces de dialogue de la plateforme. La Commission nationale des droits de l'homme (CONADEH) a inclus la question de la prévention des conflits dans son plan de formation interne, et a récemment mis en place une équipe de prévention des conflits en tant que première étape pour institutionnaliser ses efforts de prévention et d'atténuation des conflits. **Au niveau régional**, un réseau de médiateurs a été constitué pour produire des analyses conjointes, des recommandations et des alertes précoces. Ces médiateurs dirigent déjà plusieurs processus de médiation dans leurs territoires. **Au niveau des communautés**, plusieurs d'entre elles ont formé des comités de résolution des conflits à la suite de la formation et du soutien reçus à travers le projet. Ils traitent les conflits aux niveaux familial et communautaire. Les ateliers de renforcement des capacités de dialogue, médiation et négociation permettent également de former les participants aux concepts de base de la médiation et du dialogue et les préparent à utiliser ces outils pour prévenir et résoudre des conflits violents dans leurs communautés.

L'analyse du conflit est essentielle pour comprendre les réalités de chaque contexte d'intervention, pour identifier les points d'entrée et offrir le soutien dont les médiateurs internes peuvent avoir besoin. Ceci est particulièrement important lorsque l'on travaille avec des peuples autochtones qui disposent de leurs propres pratiques et traditions de résolution des conflits. La créativité et l'adaptation sont essentielles. En outre, d'autres initiatives ou efforts de plaidoyer sont nécessaires pour résoudre les problèmes structurels. Des médiateurs internes issus de différentes organisations et institutions de niveaux différents (local, régional et national) doivent par conséquent participer. Dans le cas du Honduras, les efforts de renforcement des capacités ont impliqué de multiples parties. Cela a contribué à renforcer la confiance et constitué une bonne base pour un dialogue réussi.

Source : PNUD Honduras

4. Connaître les risques et se fonder sur la résilience

Aucun programme n'est sans risque. Au contraire, étant donné l'évolution constante du contexte et le fait que le risque est basé sur l'incertitude, le nombre de risques associés à n'importe quel programme est de fait infini. En même temps, il est également important de garder à l'esprit que l'évaluation des risques ne vise pas à empêcher la mise en œuvre des programmes. En effet, la gestion du risque est un *processus facilitateur* qui contribue à améliorer l'efficacité et l'efficience des programmes en identifiant les risques et les opportunités les plus pertinents et en vous préparant à y répondre. Étant donné le caractère sensible, souvent en coulisse, hautement politique et parfois dangereux du travail des médiateurs internes, toute collaboration doit s'appuyer sur une évaluation des risques, menée d'une manière participative, réfléchie et adaptée aux spécificités culturelles. De nombreux risques peuvent être atténués par l'adoption d'une approche de collaboration fondée sur la résilience. Comme le souligne l'étude indépendante sur les jeunes et la paix et la sécurité soutenue par les Nations Unies, « la résilience des jeunes peut se manifester de manière positive ou négative »¹⁰⁴. En comprenant les contributions positives que les jeunes et, de fait, toutes les parties prenantes peuvent apporter dans un contexte donné, les collaborations peuvent s'inspirer des moteurs de la paix générateurs de transformations existant dans toutes les sociétés.

5. Réagir, et non diriger

Plutôt que d'inventer de nouveaux processus ou structures, les interventions des médiateurs internes sont fondées sur la connaissance de l'existence de ces acteurs et des travaux qu'ils mènent déjà au sein de leurs communautés. Les tâches présentées dans cette note d'orientation consistent à identifier ces acteurs et à essayer de savoir s'il existe des voies où la collaboration avec des acteurs internationaux ou un appui de ces derniers pourraient s'avérer bénéfiques. Tout effort visant à imposer des manières de diriger ou de mettre en œuvre de telles initiatives sapera l'appropriation locale et pourrait faire dérailler le processus. Le rôle des acteurs internationaux doit se borner à apporter un appui aux médiateurs internes dans leur travail, de la façon et au moment qu'ils souhaitent, dans les limites du possible et des ressources disponibles, bien entendu.

6. S'appuyer sur une approche basée sur les droits de l'homme

Une approche de la programmation basée sur les droits de l'homme comprend un cadre pour l'amélioration du développement humain fondé sur les normes internationales en matière de droits de l'homme et conçu pour promouvoir et protéger ces droits¹⁰⁵. Tout comme le principe de sensibilité au conflit, cette approche cherche à analyser les inégalités qui sont souvent au cœur des problèmes de développement et à « remédier aux pratiques discriminatoires et à la répartition injuste du pouvoir qui ont entravé les progrès du développement »¹⁰⁶. Cette approche perçoit et promeut les capacités des parties prenantes en tant que détenteurs à la fois de droits, mais également de devoirs¹⁰⁷. Par conséquent, même si le rôle de médiateur extérieur doit se limiter à offrir un soutien, cela ne signifie pas que les acteurs internationaux doivent abandonner leurs objectifs de promouvoir des sociétés plus justes et plus égalitaires. Au contraire, cela irait à l'encontre des valeurs des Nations Unies et créerait des risques supplémentaires. Les considérations normatives ne doivent toutefois pas miner l'appropriation locale. Ce dilemme ne peut être résolu qu'en aidant les médiateurs internes à comprendre les avantages de processus qui, par exemple, intègrent plus les femmes, les jeunes, les minorités et les personnes en situation de handicap. L'appui à ces processus devrait aider à réaliser ces objectifs, lentement mais sûrement, avec beaucoup de patience et d'efforts et sous l'impulsion de défenseurs locaux.

7. Tenir compte de la problématique du genre

Tenir compte de la problématique du genre implique de veiller à ce que le genre soit au centre de l'analyse du contexte et systématiquement pris en considération dans le développement conjoint des stratégies de collaboration. Plus

¹⁰⁴ Document A-72-761/S-2018-86 de l'Assemblée générale des Nations Unies, Simpson, Graeme, « Étude indépendante sur les jeunes et la paix et la sécurité », mars 2018, p.8 (disponible à l'adresse https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/Progress_Study_on_Youth_Peace_Security_A-72-761_S-2018-86_FRENCH.pdf).

¹⁰⁵ <http://hrbportal.org/faq/what-is-a-human-rights-based-approach>

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ GNUD, « Statement on a Common understanding of a human rights based approach to development cooperation », validé par le Groupe des programmes du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD), 2003.

important encore, des conseils doivent être demandés aux médiateurs internes – en particulier lorsque ceux qui ont été identifiés ne comptent encore aucune femme dans leurs rangs – sur la meilleure façon de faire progresser cette question de manière constructive, sensible, et inclusive. Cela permettra aux acteurs internationaux d'aider à ce que le genre devienne un cadre de référence pour les interventions, veillant à ce que les besoins différents des femmes et des hommes soient pris en compte dans les stratégies de sensibilisation et d'intervention.

8. Tenir compte des conséquences indésirables

Il est essentiel de reconnaître que la collaboration avec les médiateurs internes intervient dans des systèmes complexes. Dans de tels systèmes, une simple intervention peut avoir un effet indésirable, et en même temps, on ne peut pas s'attendre à ce qu'une unique intervention transforme le système. En étant conscients des conséquences indésirables et de la nécessité d'une approche holistique, vous pourrez considérer vos propres interventions comme une partie d'un tout plus large, et veiller ainsi à ce qu'elles recoupent et appuient d'autres initiatives afin qu'elles se soutiennent mutuellement. Il faut admettre que nous ne pourrions jamais entièrement comprendre un contexte, que nous n'arriverons jamais vraiment à savoir ce qui peut fonctionner dans un contexte donné, et que nos actions – même les mieux intentionnées – peuvent avoir des conséquences involontaires, *aussi bien positives que négatives*.¹⁰⁸

9. Être politiquement averti

La politique est au cœur du rôle et du travail des médiateurs internes. La collaboration avec les médiateurs internes l'est, par conséquent, aussi de manière inhérente, que le soutien soit financier, logistique ou technique. Être politiquement averti implique d'être conscient de la dynamique du pouvoir existant dans les contextes complexes et, par conséquent, dans la collaboration au sein de ces contextes. Il est fondamental de comprendre comment votre collaboration influence le pouvoir, comment les individus se servent de ce pouvoir et comment évolue l'équilibre des forces.

10. Être créatif et de flexible

La collaboration avec les médiateurs internes requiert une grande créativité pour arriver à s'engager de manière sensible et à résoudre les inévitables dilemmes et compromis. La flexibilité est une autre exigence, étant donné qu'aucune intervention ne se déroule jamais comme prévu. Plus important encore, les initiatives durent *toujours* plus longtemps que prévu, même lorsque vous avez déjà pris en compte la probabilité de tels retards.

11. Être prêt à apprendre et à réfléchir

Les collaborations doivent se fonder sur une ouverture à l'idée d'apprendre des médiateurs internes, une compréhension du fait que nous pouvons avoir tort et un désir de continuer à apprendre et de créer des possibilités d'apprentissage mutuel pour les médiateurs internes. La collaboration avec les médiateurs internes offre aux acteurs internationaux une occasion de tirer des leçons de leurs méthodes et approches dont la plupart ne leur sont souvent pas familières. Cela implique donc d'apprendre non seulement comment les interventions fonctionnent ou non afin de pouvoir les adapter, mais aussi des médiateurs internes eux-mêmes. Les professionnels réfléchis cherchent à comprendre les liens entre l'apprentissage et une pratique efficace de la consolidation de la paix.

12. Faire preuve d'humilité

L'humilité, ou le fait d'être *humble*, consiste à respecter la dignité intrinsèque de ceux avec lesquels vous travaillez et à ne pas prétendre savoir ou chercher à imposer ce qui, selon vous, semble le mieux pour eux. L'humilité suppose de connaître vos propres limites en ce qui concerne vos connaissances, vos compétences et votre influence en tant que médiateur externe. En faisant preuve d'humilité dans votre pratique, vous encouragez également une plus grande appropriation au niveau local et évitez de vous attribuer les mérites des succès ou réalisations. Comme le dit Antti Pentikäinen du Réseau des leaders religieux et traditionnels, « ce que vous apprenez très rapidement avec les médiateurs internes est le fait que vous n'êtes pas le spécialiste. Ils savent pourquoi les conflits ont éclaté et comment ils pourraient être stoppés. L'humilité est nettement plus importante que le talent pour gagner leur confiance, mais sans leur confiance et leur appropriation, la paix risque de ne pas durer¹⁰⁹. »

¹⁰⁸ Cedric de Coning, entretien téléphonique, mars 2018.

¹⁰⁹ Antti Pentikäinen, ancien directeur, Réseau des leaders religieux et traditionnels, mars 2018.



Consultations avec les peuples autochtones de la région d'Ixil. Photo : PNUD Guatemala.

Médiateurs internes, peuples autochtones et projets industriels – Guatemala

L'analyse du contexte et des parties concernées a révélé l'existence de plateformes officielles et semi-officielles pour la médiation et la résolution de conflits. Les médiateurs internes comptaient à la fois des institutions étatiques, représentées par leurs fonctionnaires locaux, et les autorités autochtones (*Alcaldía Indígena*), qui exercent un leadership fort. La population les considère comme hautement légitimes et dignes de confiance, si bien qu'ils peuvent influencer les différends communautaires et représenter les peuples autochtones dans les processus de consultation. La décision de la Cour constitutionnelle a estimé que les représentants des pouvoirs publics et les autorités traditionnelles ont besoin de renforcer leurs aptitudes à mener un dialogue et à tirer des leçons de l'expérience acquise au cours de consultations précédentes.

Le projet a identifié trois stratégies pour soutenir la médiation par des acteurs internes dans la région d'Ixil :

1. **Échanges entre pairs et coopération sud-sud** : Pour gagner la confiance au moment où des sujets très sensibles sont abordés (consultation préalable), le projet a conçu et mis en œuvre des échanges séparés entre pairs tant pour les autorités ancestrales que pour les représentants des pouvoirs publics, en partageant les expériences du Panama et du Pérou et en mettant en évidence les leçons tirées des consultations et des processus de dialogue interculturel dans la région Amérique latine et Caraïbes.
2. **Renforcement des capacités et formation** : Pour continuer à renforcer leurs connaissances, compétences et capacités de dialogue et médiation, le projet a conçu et mis en œuvre un cours de 10 jours destiné à plus de 100 autorités autochtones, représentants des pouvoirs publics et dirigeants communautaires. La formation comprenait des contenus spécifiques liés aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, au rôle des femmes dans la consolidation de la paix, et à la gestion des conflits, au dialogue et à la médiation.
3. **Accompagnement dans les processus de consultation du dialogue**. À la demande des deux parties (les pouvoirs publics et les autorités ancestrales), le PNUD a suivi les processus de consultation en tant qu'observateur tiers et a fourni aux autorités autochtones les ressources nécessaires pour préparer et organiser leurs positions avant les réunions officielles avec les pouvoirs publics.

Bien que les bénéficiaires formés dans ce programme jouent des rôles différents dans la médiation (notamment la médiation directe, la recherche d'un consensus, l'alerte précoce et le plaidoyer en faveur de la paix), les autorités ancestrales considèrent la médiation par des acteurs internes comme une pratique traditionnelle effectuée uniquement par des autorités reconnues. En conséquence, un des résultats remarquables de ce programme est que 17 autorités ancestrales formées participent activement aux processus de consultation préalable, les facilitent, obtiennent des consensus et représentent les peuples autochtones. Les consultations dans la région d'Ixil sont les premières de ce genre au Guatemala. Les enseignements tirés auront un impact sur les prochains processus de consultation du pays.

- Au niveau communautaire, les processus de médiation et de dialogue et les initiatives de renforcement des capacités comme celles entreprises par le projet de médiation par des acteurs internes génèrent souvent des attentes concernant la satisfaction de demandes sociales non satisfaites. Le leadership institutionnel est essentiel pour canaliser ces demandes et identifier conjointement des solutions efficaces et viables.
- Comme mentionné dans le guide et confirmé par l'expérience, une solide analyse du conflit et du contexte est nécessaire avant d'entreprendre un processus de dialogue ou de médiation ou un projet de programme. De cette façon, les interventions peuvent être adaptées, les approches et stratégies remaniées, et les interventions même retirées, pour que le principe « ne pas nuire » guide tous les programmes.
- En travaillant dans des régions où la population est majoritairement autochtone, comme au Guatemala, toute initiative doit reconnaître le rôle essentiel joué par les autorités autochtones et concevoir des stratégies pour les impliquer et s'assurer de leur participation active à toutes les étapes.
- Dans le contexte qui nous intéresse, la prévention des conflits, la médiation et les initiatives de dialogue génèrent l'espoir que le PNUD sera impliqué et fera partie des solutions. L'analyse des causes profondes des conflits montre que les conflits sociaux se rapportent principalement à des questions de développement structurel et historique. Dès lors, le règlement des conflits sociaux implique d'aborder des questions de développement et d'adopter une approche plus cohérente afin d'intégrer une perspective de développement dans la prévention ou transformation des conflits.

Source : PNUD Guatemala

Conseils de professionnels et décideurs politiques

Les citations ci-dessous constituent une sélection de conseils et d'orientations fournis par les personnes consultées dans le cadre de l'élaboration de cette nouvelle version de la note d'orientation. Bon nombre de ces responsables des politiques et professionnels participent à des processus depuis des années, si ce n'est des décennies. Certains d'entre eux ont également été des médiateurs internes. Leurs conseils sont présentés dans l'espoir de susciter une réflexion sur les collaborations avec les médiateurs internes nouvelles ou en cours.

Le rôle particulier joué par les **autorités autochtones** doit également être pris en compte lors de la conception de processus de dialogue ou de médiation, et ces autorités doivent être mises à contribution pour identifier des femmes, par exemple. Il est important d'éviter de renforcer la dynamique du pouvoir préexistante, y compris celle entourant les « élites féminines », par exemple. Il est, en outre, fondamental de tirer parti de l'effet perturbateur du conflit pour encourager les possibilités d'inclusion des femmes, en particulier dans les secteurs dont elles sont traditionnellement exclues, notamment la sécurité et la justice.

[Participants à l'atelier, PNUD-UE, Atelier sur la médiation par les acteurs internes en Afrique, Marrakech, février 2018.](#)

Nous vivons une époque de transition historique qui générera quantité de souffrance et de peine. Un jour viendra cependant où les communautés devront se réconcilier avec leurs ennemis, et si, à ce moment-là, nous ne leur apportons pas le soutien dont elles ont besoin, elles risquent de retomber dans la violence. À présent, ces **structures d'appui** sont absentes, ou, si elles existent, sont inadaptées. Nous devons donc les mettre en place maintenant pour que les communautés touchées par des conflits puissent trouver l'apaisement.

[Antti Pentikäinen, directeur général du Réseau des leaders religieux et traditionnels.](#)

Premièrement, assurez-vous que toute personne que vous considérerez comme un médiateur interne a été identifiée comme telle par des **processus inclusifs et participatifs**. Deuxièmement, tout médiateur interne doit prendre en main l'élaboration d'une stratégie incluant une évaluation des besoins en vue d'identifier les déficits de capacités. Troisièmement, vous ne pouvez pas imposer vos suggestions, car elles se retourneront contre vous, même s'il s'agit de questions importantes telles que l'égalité des sexes ou les jeunes ; vous devez travailler avec les médiateurs internes et les autres parties prenantes pour qu'ils prennent conscience de la valeur des contributions des femmes et des jeunes. Si vous jouez de « la carotte et du bâton », vous compromettrez à la fois l'appropriation et la qualité du processus.

[Rebecca Adda-Dontoh, conseillère pour la paix et le développement, Programme conjoint PNUD-DPA, 2018.](#)

L'**approche par réseau** est vraiment importante : elle met en évidence la nécessité de prendre appui sur les mécanismes et structures existants. Les composantes existent déjà, il s'agit de voir si elles peuvent être assemblées d'une manière différente pour assurer une plus large inclusion.

[Mir Mubashir, chef de projet, Mediation and Dialogue Support programme \(Programme d'appui à la médiation et au dialogue\), Fondation Berghof, 2018.](#)

Premièrement, sachez que vous ne partez pas de rien. Il existe un énorme volume de capacité dans les communautés locales et nationales, et vous y trouverez toujours des personnes qui ont fait ce travail quotidiennement au sein de leurs communautés et sociétés. Respectez cela, essayez de le comprendre, et efforcez-vous de ne pas considérer vos contributions comme des apports entièrement nouveaux. Posez-vous les questions suivantes : **Quel type de résilience existe-t-il déjà ?** Vers quelles figures principales les gens peuvent-ils se tourner pour une médiation et une résolution des conflits ? Quelles sont leurs capacités ? Collaborez alors avec elles et essayez de comprendre ce qu'elles font. Deuxièmement, dans tout processus que nous concevons, notre rôle doit absolument se borner à soutenir l'une ou l'autre forme de processus où les décisions sont prises localement et les personnes qui dirigent et gèrent le processus sont des locaux. Nous pouvons ne pas apprécier ou ne pas

comprendre les priorités ou la manière de les atteindre, mais c'est ainsi que doit se dérouler le processus pour qu'il soit soutenable.

Cedric de Coning, chargé de recherche principal, ACCORD et NUPI, 2018

Premièrement, participez à des processus menés par des ombudsmen, des églises, des universitaires, etc. avant d'essayer de lancer votre propre action ; deuxièmement, traduisez tout le matériel requis dans les langues et dialectes locaux ; troisièmement, soyez préparé au fait que **tous les conflits sont hautement politisés** – en particulier lorsqu'ils concernent la terre ou les ressources naturelles. Si vous connaissez la dynamique, les principaux acteurs, les déclencheurs, le cadre réglementaire, la législation concernée et le cadre international, alors vous serez à l'aise avec le travail qui vous attend.

Gaston Ain, ancien conseiller pour la prévention des conflits, PNUD Panama, 2018.

La question du timing est essentielle ; au début d'un processus de développement d'une IAP, par exemple, les sensibilités culturelles ou religieuses peuvent rendre difficile l'inclusion de tous les groupes marginalisés, mais avec le temps, à mesure que ces institutions grandissent et développent leur légitimité et leur redevabilité, des efforts plus importants peuvent être faits pour **influencer les normes sociales**.

Participants à l'atelier, PNUD-UE, Atelier sur la médiation par les acteurs internes en Afrique, Marrakech, février 2018.

Premièrement, les processus de paix ne sont pas des événements isolés ; les politiciens ne font souvent pas de bons médiateurs, car ils ont tendance à penser qu'une fois qu'un accord est conclu, la société prendra automatiquement le chemin de l'apaisement. En réalité, tel n'est pas le cas. Les processus politiques et de paix sociale doivent être menés en parallèle, et le soutien d'acteurs étatiques ou non est indispensable pour parvenir à une solution définitive. Deuxièmement, en ce qui concerne la religion, un dicton affirme que « la religion est un pouvoir et tout pouvoir peut être mal utilisé ou détourné ». Toute la question est de savoir comment vous l'utilisez. Même si une personne est athée, agnostique ou d'une autre confession que celle des parties à la négociation, elle doit d'adopter un cadre moral humain plutôt que « sa propre » interprétation de la foi. Troisièmement, les processus prennent toujours plus de temps que prévu. Et enfin, les médiateurs internes et **les parties au conflit ont avant tout besoin d'espoir** ; il est parfois difficile de rester optimiste lorsqu'on ne respire que l'air empoisonné de son propre conflit. Faites de votre mieux pour apporter de l'espoir.

Révérend Gary Mason, directeur et fondateur, Rethinking Conflict, 2018.

Témoignages/exemples fournis par des médiateurs internes

Les témoignages et exemples ci-dessous ont été recueillis auprès de médiateurs internes qui ont travaillé ou travaillent encore au sein de leurs propres communautés. Ils apportent un éclairage sur les pratiques et approches uniques des médiateurs internes et la manière dont ils se servent de leurs relations d'influence, et de leurs attributs socioculturels pour agir sur les contextes au sein desquels ils travaillent. Ces témoignages peuvent être utilisés pour approfondir la façon dont les médiateurs internes effectuent leur travail dans votre propre environnement.

Dans la ville bosniaque de Jajce, connue pour la ségrégation ethnique appliquée dans ses écoles, un groupe d'élèves d'un lycée a déclenché une émeute après la décision d'un conseil municipal local d'imposer la ségrégation dans une école ethniquement mixte. Ayant moi-même fait mes études dans l'enseignement non mixte de cette ville, je faisais partie d'une ONG locale traitant des violations des droits de l'homme et des questions relatives aux jeunes, si bien que j'ai décidé d'agir en tant que passerelle entre les élèves, les politiciens, les communautés religieuses et les médias. Il est intéressant de noter qu'en raison des connotations relativement négatives associées au terme « médiateur » depuis la guerre, **je n'ai pas utilisé le terme « médiateur interne », tout en appliquant les techniques et méthodes**

des médiateurs internes. Si je m'étais présenté en tant que « médiateur (interne) » au maire de la ville, j'aurais été exclu du processus. Les médias locaux, mais également nationaux (lorsque l'affaire a attiré l'attention du pays) ont apporté un large soutien aux élèves et ont mis la pression sur les politiciens. Tout comme les médias, la communauté religieuse musulmane et l'organisation catholique de la jeunesse se sont fortement opposées au projet de ségrégation, laissant les politiciens seuls à l'autre extrémité du débat public. Ce type de soutien m'a été utile dans mon rôle de médiation interne.

Témoignage d'un médiateur interne à Jajce (Bosnie-Herzégovine).

Dans la communauté autochtone de Raya, des membres du comité de résolution des conflits de Wampusirpi ont réussi à résoudre un différend foncier par le dialogue : « Nous nous sommes rendus sur le site en question, où les parties au conflit sont arrivées, certaines avec des armes. La première condition que nous avons posée pour établir le dialogue était qu'elles baissent leurs armes et les laissent à l'écart. Après avoir surmonté cette impasse, **nous avons amorcé le dialogue, en soulignant que chacune des parties appartenait au peuple Miskitu**, en plus d'être membre d'une seule famille. Petit à petit, nous avons créé les conditions nous permettant de comprendre les besoins de chaque partie et de procéder à un partage du terrain conforme aux accords établis. À la tombée du jour, notre communauté avait retrouvé la paix. »

Témoignage issu de la communauté de Raya (Honduras) et recueilli par le PNUD.

Un intervenant a soutenu qu'en dépit des divisions dues aux crises actuelles et des dommages au tissu social qui en ont résulté, l'approche fondée sur le dialogue communautaire a réussi à empêcher d'autres fragmentations entre les communautés locales. Il a souligné le fait que « les médiateurs internes ont joué un rôle majeur dans la cartographie des conflits locaux et la conduite des processus de dialogue. Cela n'aurait jamais été possible s'ils n'avaient pas reçu une formation et un accompagnement adéquats de la part des spécialistes de Search ». Et d'ajouter : « l'avantage de l'approche fondée sur le dialogue communautaire est qu'elle englobe tout le monde, n'exclut personne, et implique les parties prenantes et les autorités locales dans une discussion pacifique et constructive autour des questions intéressant tout le monde. Le principal aspect dont nous pouvons tous être fiers est que **le dialogue n'est plus un concept abstrait**, mais un moyen reconnu comme efficace par l'autorité et les communautés locales pour résoudre les problèmes et les conflits ». Parlant des femmes médiatrices internes, l'intervenant souligne que « les médiatrices internes ont joué un rôle important dans la sensibilisation des femmes au fait de participer au processus, de faire partie du dialogue, et d'exercer une pression sur les hommes pour qu'ils trouvent des accords ».

Témoignage issu du gouvernorat d'Al-Hodeidah (Yémen) et recueilli par le PNUD et Search for Common Ground.

Les autorités traditionnelles de Cotzal (*Alcaldía Indígena de Cotzal*) ont bénéficié d'une formation et d'un accompagnement au dialogue, et constituent l'une des principales parties prenantes du processus de concertation. Elles ont fait part de leur opinion et de leurs commentaires sur ce soutien : « Cette initiative est importante, car elle renforce nos capacités en tant que représentants des peuples autochtones... elle nous donne la possibilité de mieux endosser, assumer et **exercer notre rôle à l'égard des communautés...** Elle encourage le dialogue en tant que moyen de prévenir l'escalade des conflits et la violence ».

Témoignage issu de la communauté de Cotzal (Guatemala) et recueilli par le PNUD.

Les processus de paix politiques sont complexes et demandent du temps et de la patience. Ils nécessitent une connaissance et une évaluation approfondies de la situation locale et de la dynamique politique. Il est important que le médiateur interne gère l'information avec sensibilité et confidentialité afin de protéger le processus de paix et de gagner la confiance des parties. Avec l'escalade des tensions entourant les élections dans les pays africains, le besoin de médiation se fait de plus en plus pressant à tous les niveaux de la société afin de désamorcer les sources éventuelles de conflit. Cela nécessite de **démystifier la médiation**, afin qu'elle puisse intervenir aussi bien au niveau communautaire entre gens ordinaires, qu'à des niveaux supérieurs de leadership politique.

Témoignage d'un médiateur interne, Ouganda, recueilli par le PNUD..

En tant que membre de *Women in Faith* (WIF), j'ai beaucoup appris sur la médiation par des acteurs internes au sein du Comité des affaires publiques (CAP). Avant de rejoindre ce groupe, je pensais que mon rôle de femme au sein de l'Église se résumait à m'asseoir et à écouter les hommes, et à faire partie de l'association des femmes où notre rôle le plus actif se borne aux mariages et aux enterrements. Ma vie a changé lorsque j'ai été choisie pour devenir membre de Women in Faith. J'ai alors réalisé que j'avais un grand rôle à jouer au sein de l'Église et du pays. Avant ce moment, je pensais que la consolidation de la paix était une affaire d'hommes. Après avoir rejoint WIF et la médiation interne, j'ai compris que j'ai un devoir et un rôle à jouer dans la consolidation de la paix. L'aide et le soutien du CAP ont été très utiles. Depuis nos formations, nous avons été suivies et encadrées, parfois par téléphone, et nous participons également à différents dialogues et plaidoyers. Nous recevons du matériel de formation à utiliser dans nos domaines respectifs. Nous sommes également chargées de former nos amis dans ces domaines. Dans ma communauté, je travaille avec d'autres femmes et elles m'apportent également un soutien. Nous avons réussi à intervenir dans un conflit foncier et **dénoncer les situations où des collègues femmes sont privées de leurs droits.**

Témoignage d'une membre de Women in Faith (Malawi), et recueilli par le PNUD.

Partenariat entre l'UE et les Nations Unies pour la prévention des conflits

2011 – 2014

Équiper les acteurs nationaux et locaux des processus internes de gestion des conflits avec des compétences de dialogue et de négociation constructive

Phase 2 — 2015-2018

Renforcer les capacités nationales de prévention des conflits 2015-2018 (deuxième phase)

HONDURAS

Un mécanisme multipartite de dialogue approfondi a été mis en place pour aider à identifier et traiter des différends et parvenir à un consensus dans le cadre des priorités et actions de développement au sein de la Moskitia, la région la plus sous-développée du pays.

GUATEMALA

Des médiateurs internes soutiennent la résolution de conflits environnementaux impliquant des peuples et communautés autochtones et centrés sur la terre, les ressources naturelles et les questions socioéconomiques, avec la participation de l'État et d'entités du secteur privé dans la région d'Ixil.

BOLIVIE

Capacités systématiques du ministère des Mines renforcées pour traiter – à l'aide d'une réserve de médiateurs internes – des conflits potentiellement violents entre les mineurs, les intérêts privés et les pouvoirs publics. Les médiateurs internes ont également organisé un congrès national pour la paix en 2014.

GUYANE

Le groupe de médiateurs internes seniors, les Guyanais pour la paix, a aidé avec succès à apaiser des tensions et à assurer un transfert paisible du pouvoir après les élections nationales de 2015 ; des capacités de médiation par les acteurs internes – systématiquement développées avec l'appui de l'ONU – ont également été déployées pour garantir un déroulement sans heurts des scrutins de 2006 et 2011.

MAURITANIE

La médiation par des acteurs internes a été utilisée avec succès pour élaborer la première stratégie nationale d'amélioration de la cohésion sociale à travers un processus de dialogue national.

GHANA

Le Conseil national de paix, un organe statutaire indépendant qui sert de point d'appui institutionnel pour la « médiation par des acteurs internes » a reçu un soutien pour développer une stratégie sur cinq ans, un plan financier et une stratégie de mobilisation des ressources s'appuyant sur le budget national ainsi que sur des partenaires au développement.

TOGO

L'architecture nationale de paix a été centrée sur le rôle des médiateurs internes issus des secteurs civils et confessionnels ; 37 comités de paix locaux sont maintenant fonctionnels, et les capacités institutionnelles nécessaires au niveau national sont en passe d'être mises en place.



BOSNIE-HERZÉGOVINE

Un réseau de jeunes a été mis en place avec succès pour utiliser la médiation par des acteurs internes et les médias sociaux pour promouvoir une compréhension interculturelle et la résolution pratique de problèmes dans une arène où des institutions plus conventionnelles sont actuellement dans l'impasse.

YÉMEN

Un réseau de médiateurs internes composé de 120 membres a réussi à se développer et à se déployer dans quatre districts ciblés, pour résoudre les conflits entourant l'accès aux services de base tels que l'eau, l'assainissement, l'éducation et les services de santé, et l'infrastructure communautaire.

TCHAD

Des réseaux mobiles de médiateurs internes – « Caravane de la paix » – ont été déployés avec succès pour assister les comités locaux de paix dans la résolution des différends locaux.

MALAWI

Le Comité des affaires publiques a aidé avec succès à garantir un scrutin et une transition paisibles pendant les élections nationales de 2014 ; par la suite, une politique a été élaborée pour une architecture de paix nationale et est en train d'être mise en œuvre. Un réseau de consolidation de la paix a été constitué pour les femmes dans les organisations confessionnelles.

MALDIVES

Un réseau national de jeunes mobilisant et défendant les droits de l'homme fournit des « médiateurs internes » entre leurs communautés et les dirigeants politiques et religieux nationaux pour des différends relatifs aux droits de l'homme, aux préoccupations et politiques confessionnelles, et à la participation politique.

NEPAL

Les femmes dirigeantes ont toutes les capacités nécessaires pour jouer des rôles concrets et importants d'intermédiaires dans le règlement de conflits locaux potentiellement violents, ainsi que dans la résolution de différends au niveau national au cours de la négociation et de la mise en œuvre de la nouvelle constitution imposée par l'accord de paix de 2006.

TIMOR LESTE

les capacités de médiation par des acteurs internes ont été regroupées dans un réseau national d'alerte précoce et de réaction rapide au niveau local.

Références bibliographiques

African Insider Mediators Platform (Plateforme de médiation des acteurs internes africains), « Turning African mediation outside in, towards a deeper understanding of the role that the African Insider Mediators Platform will play in support of transforming conflicts in Africa », réflexions éclairées par la 3e Conférence consultative de l'AIMP 2013.

Berghof Foundation for Peace Support, swisspeace, CSS, « Insider Mediators, Exploring their key role in informal peace processes », 2009.

Campbell, Susanna, « What is successful peacebuilding? », rapport préparé pour Catholic Relief Services, avril 2007.

Centre pour le dialogue humanitaire, « A guide to mediation, enabling peace processes in violent conflicts », 2007.

Conciliation Resources, « Trousse à outils sur le genre et l'analyse des conflits pour les personnes œuvrant pour la paix », Conciliation Resources, décembre 2015.

De Coning, Cedric, « Adaptive peacebuilding », *International Affairs*, 94 : 2 (2018).

Document A-72-761/S-2018-86 de l'Assemblée générale des Nations Unies, Simpson, Graeme, « Étude indépendante sur les jeunes et la paix et la sécurité », mars 2018.

Galtung, Johan, « Peace, Positive and Negative », Blackwell Publishing, novembre 2011.

Garrigues, Juan, « The case for contact: overcoming the challenges and dilemmas of official and non-official mediation with armed groups », Centre de ressources norvégien pour la consolidation de la paix (NOREF), juin 2015.

Giessmann, Hans J., « Embedded Peace, Infrastructures for Peace: Approaches and Lessons Learned », Agence suisse pour le développement et la coopération, Fondation Berghof et PNUD, 2016.

Groupe de la Banque mondiale, « Pathways for Peace, Inclusive Approached to Preventing Violent Conflict », Main Messages and emerging policy directions, Groupe de la Banque mondiale, 2017.

Groupe des Nations Unies pour le développement, « Conducting a conflict and development analysis », GNUD, février 2016.

Groupe des Nations Unies pour le développement, « Statement on a Common understanding of a human rights based approach to development cooperation », validé par le Groupe des programmes du GNUD, 2003.

Hove, Mediel, et Enock, Ndawana, « Regional mediation strategy: The case of Zimbabwe », *African Security Review*, 25: 1, p. 63-84, mars 2016.

Hyslop, Daniel, « Feasibility Study for a Global Risk Informed Development (GRID) platform », juillet 2017.

International Peace Institute, « Les bureaux politiques régionaux de l'ONU dans la prévention en vue de pérenniser la paix », mai 2017.

International Peace Institute, « Les ODD et la prévention en vue de pérenniser la paix : Examen du potentiel transformateur de l'objectif d'égalité des sexes », novembre 2016.

International Peace Institute, « Pérenniser la paix : Que cela signifie-t-il en pratique ? », IPI, avril 2017.

Julius, Adinoyi Adavize, « Bias in mediation: policy implications », avril 2015, consulté le 22 juin 2018 à l'adresse : www.academia.edu/16923496/BIAS_IN_MEDIATION_POLICY_IMPLICATIONS.

Kumar, Chetan et De la Haye, Jos « Hybrid Peacemaking: Building National Infrastructure for Peace », *Global Insights, Global Governance* 18 (2012), p. 13-20.

Lederach, John Paul, « The origins and evolution of infrastructures for peace: a personal reflection », *Journal of Peacebuilding and Development*, mars 2013.

Metcalfe-Hough, Victoria, Alastair McKechnie et Sara Pantuliano, « Delivering the UN 'sustaining peace' agenda, Four areas for action by Member States », ODI, Briefing Note, septembre 2017.

Mir, Mubashir ; Morina, Engiellushe et Vimalarajah, Luxshi, « OSCE support to insider mediation, strengthening mediation capacities, networking and complementarity », Fondation Berghof, OSCE, décembre 2016.

Mir, Mubashir et Vimalarajah, Luxshi, « Tradition- and Faith-Oriented Insider Mediators (TFIMs) in Conflict Transformation: Potential, Constraints, and Opportunities for Collaborative Support », Baseline Study – Synopsis. Fondation Berghof et Finn Church Aid, 2016.

Nations Unies, Directives des Nations Unies pour une médiation efficace, juin 2012.

Nations Unies, Programme de développement durable, 2015.

Nations Unies, Rapport du Secrétaire général, Activités menées par l'Organisation des Nations Unies pour favoriser le recours à la médiation, 27 juin 2017, A/72/115.

Operation 1325, « Mediation and influence, insights, views and experience on influence peace processes », 2017.

OSCE, « The OSCE as mediator instruments – challenges – potentials », présidence allemande de l'OSCE, conférence de juillet 2016.

Pettit, Jethro, « Power Analysis: A Practical Guide », Agence suédoise pour le développement international, 2013.

Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), « Soutenir la médiation par des acteurs internes : renforcer la résilience aux conflits et turbulences », note d'orientation, PNUD avec le financement et l'appui de l'Union européenne, 2014.

Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), « Stocktaking UNDP risk management practices », PNUD, juillet 2016.

Programme des Nations Unies pour le développement, Guideline to Risk Management 1.0, PNUD, août 2013

Réunion du groupe d'experts sur les risques et la résilience, résumé et priorités, 6e Réunion du groupe d'experts sur les risques et la résilience, 27-28 octobre 2016, 2016.

Roepstorff, K. et Bernhard, A., « Insider Mediation in Peace Processes: An Untapped Resource? » *Security and Peace*, 31:3, 2013.

Service européen pour l'action extérieure, EU Mediation Support Team, Fact sheet, mai 2013.

Smith, Richard et Deely, Scott. « Insider mediators in Africa, understanding the contribution of insider mediators to the peaceful resolution of conflicts in Africa », Summary report of phase one, Fondation PeaceNexus pour le ministère suisse des Affaires étrangères, division Sécurité humaine, juillet 2010.

Svensson, I. et Lindgren, M. « Peace from the Inside: Exploring the Role of the Insider-Partial Mediator », *International Interactions*, 39:5, 2013.

Union européenne, « Concept on Strengthening EU Mediation and Dialogue Capacities », Secrétariat général du Conseil, Conseil de l'Union européenne, 15779/09, novembre 2009.

Wadley, Ian Dr, « Valuing peace: Delivering and demonstrating mediation results, Dilemmas and options for mediators », Mediation practice series, novembre 2017.

Wehr, Paul et Lederach, John Paul. « Mediating conflict in Central America », *Journal of Peace Research*, vol. 28, n° 1, 1991.

Sites internet

<http://cdacollaborative.org/what-we-do/conflict-sensitivity/>

<http://www.conflictsensitivity.org/do-no-harm-local-capacities-for-peace-project/>

<http://hrbaportal.org/faq/what-is-a-human-rights-based-approach>

