



La stabilisation en perspective

Un concept de politique
étrangère et de sécurité
pour un **engagement
intégré pour la paix**



Ministère fédéral
des Affaires étrangères

Table des matières

Table des matières.....	3
Idées directrices.....	6
Les cinq grandes tendances qui influencent notre action... ..	9
Les partenariats politiques, clés de la réussite	11
Nexus humanitaire – développement – paix.....	14
Intégration de champs d’action politique – au plan national et international	15
Les objectifs d’un engagement intégré pour la paix	18
Prévention des crises	19
Stabilisation	22
Promotion de la paix.....	24
Approche opérationnelle.....	28
Orientation politique et gestion consciente des conflits d’objectifs	29
Analyse permanente, planification et pilotage flexibles ...	30
Aptitude à prendre des risques et lucidité	33
Apprentissage dynamique	36

Instruments	38
Renforcement de l'efficacité de la gouvernance et du fonctionnement de l'État et amélioration des conditions de vie	40
Réforme du secteur de la sécurité (RSS).....	42
Désarmement, démobilisation et réintégration (DDR)	44
Promotion de l'État de droit.....	45
Médiation de paix	47
Promotion de la démocratie.....	49
Prévention et lutte contre l'extrémisme	51
Lutte contre la criminalité transnationale organisée	52
Perspectives	54
Mentions légales	56

Idées directrices



Face aux différentes crises internationales, le ministère fédéral allemand des Affaires étrangères agit en réseau, en partenariat et de façon concrète, afin d'ouvrir la voie à des résolutions politiques des conflits : c'est là le principe même d'un engagement intégré pour la paix.

La prévention des crises, la stabilisation et la promotion de la paix sont des éléments constitutifs d'une politique de paix intégrée et pragmatique, intervenant de manière concrète dans des situations de crise - généralement violentes. Les actions menées au titre de cet engagement intégré pour la paix sont une composante essentielle de la politique étrangère et de sécurité de l'Allemagne et l'expression de sa volonté d'assumer davantage de responsabilité dans la prévention et la gestion des crises et des conflits dans le monde.

L'environnement des conflits a évolué au cours des dernières années et l'attaque de la Russie contre l'Ukraine marque une rupture historique. S'il est encore trop tôt pour dire quelles en seront les conséquences, à moyen et long terme, quant au positionnement de la politique étrangère et de sécurité de l'Allemagne et à celui de l'Union européenne, une chose est certaine : pour fournir à ces objectifs politiques une capacité d'action en contexte de crises et de conflits, il importe de se doter, dès maintenant, d'une panoplie d'instruments flexible et adaptable aux différents défis.

Le présent concept démontre comment concevoir des contributions importantes à une politique de paix active, à partir de la politique étrangère et de sécurité opérationnelle. Ce faisant, il définit la part que prend la politique étrangère et de sécurité du ministère fédéral allemand des Affaires étrangères dans la promotion internationale de la paix, telle que la décrivent les « lignes directrices ».¹ Le rôle particulier joué par les femmes dans les situations de conflit mérite notre attention et des efforts spécifiques. Ce concept entend en outre contribuer, au plan des idées et du contenu, à l'élaboration de la première stratégie de sécurité nationale de l'Allemagne, à la fois en tirant un bilan des expériences de la pratique de stabilisation civile du ministère fédéral allemand des Affaires étrangères, mais aussi en regardant de l'avant.

Les mesures mentionnées étendent et renforcent l'impact de l'engagement diplomatique allemand dans les régions les plus critiques de la planète. Elles occupent ainsi une place de plus en plus importante dans la réalisation du mandat légal du service diplomatique et consulaire, qui est de servir « un ordre durable, pacifique et juste » et de promouvoir « les intérêts de la République

1 Lignes directrices du gouvernement fédéral allemand « Prévenir les crises, gérer les conflits, promouvoir la paix », 2017.

Idées directrices

- **Les mesures de prévention des crises, de stabilisation et de promotion de la paix sont des outils de conception politique** mis en œuvre pour agir sur les acteurs principaux, endiguer la violence et promouvoir les processus de négociation politiques et sociaux, le renforcement de la légitimité de l'État étant une orientation centrale.
- **Les efforts du ministère fédéral allemand des Affaires étrangères sont au service d'une approche intégrée et d'un multilatéralisme effectif.** Aucun acteur ne peut réussir seul dans les contextes de crise actuels. L'engagement commun peut approfondir les alliances, renforcer la division du travail et, dans le cadre d'une stratégie politique, associer des ressources diplomatiques, civiles, militaires et policières en vue d'une action souple et ciblée.
- **La souveraineté et l'appropriation des partenaires sont des conditions de la réussite, tout en limitant les options d'action politiques allemandes et internationales.** Les zones de crise sont souvent marquées par des processus et des institutions politiques et sociales qui ne correspondent pas à nos valeurs, mais qu'il ne nous appartient pas, en tant qu'acteurs et soutiens, de refuser sans les examiner de plus près. Dans certains cas, il peut être nécessaire de travailler, avec eux afin de ne pas compromettre l'acceptation de nos efforts de paix au niveau local. Cela exige en même temps d'adopter une position claire vis-à-vis de nos propres valeurs.
- **Le « comment » est souvent plus important que le « quoi » à lui seul : les approches doivent être dynamiques et pouvoir réagir avec souplesse à la situation sur place.** Les contextes de crise sont imprévisibles et complexes et exigent donc du pragmatisme, une aptitude à prendre des risques et la capacité de changer de direction à tout moment en utilisant des instruments flexibles – tout en gardant les yeux fixés sur l'objectif de politique étrangère qui reste le cap à atteindre. Réfléchir régulièrement sur sa propre méthode et ajuster les mesures n'est pas un signe de planification déficiente, mais une nécessité pour la réussite du travail sur les crises.

fédérale à l'étranger ». L'engagement intégré pour la paix suit le principe d'intégration dans une approche civilo-militaire, il associe les mesures au plan international et multilatéral, combine les différents instruments techniques et fait de cet engagement pour la paix une partie intégrante de l'action diplomatique.

Les cinq grandes tendances qui influencent notre action

1 : Les confrontations armées nationales, généralement de longue durée, sont la forme de conflit la plus courante. Elles résultent de conflits opposant différents groupes d'intérêts sociaux ou politiques pour l'exercice du pouvoir ou la maîtrise des ressources. Les parties au conflit ont recours à la violence comme composante d'un processus de négociation sur la répartition future du pouvoir. La population civile est, d'une part, généralement victime de l'instabilité et des violences. Les bel-ligérants utilisent souvent les déplacements forcés et le blocage de l'accès humanitaire comme une arme. D'autre part, certaines parties de la population peuvent aussi être acteurs du conflit, quand elles profitent des « économies de conflit » et de l'économie souterraine. Les acteurs sécuritaires non-gouvernementaux ou privés assument

des fonctions d'ordre quasi-étatiques. Lorsque les conflits se produisent plutôt à la périphérie d'un pays, il arrive qu'ils ne soient pratiquement pas pris en compte par les autorités. L'engagement de politique étrangère en situation de crise doit se pencher sur ces dynamiques de pouvoir et, là où c'est possible et utile, les influencer de manière constructive.

2 : Les crises et les conflits deviennent à la fois plus locaux et plus internationaux. Les conflits deviennent plus anonymes, plus hybrides et plus confus et, partant, plus faciles à manipuler par des acteurs étatiques ou non. Les conflits armés n'opposent pratiquement plus des États, mais sont de plus en plus marqués par le soutien d'acteurs externes qui poursuivent leurs propres objectifs stratégiques, politiques et économiques. Les contextes dans lesquels ont lieu les conflits sont eux aussi transnationaux : les milices, les mercenaires, les groupes criminels ou terroristes agissent par-delà les frontières. Plus ces groupes tirent des ressources importantes des conflits, plus ils en compliquent la résolution. La façon dont ces influences se manifestent au niveau local dépend de la situation. Ce facteur doit être analysé en permanence et intégré à la conception des contre-mesures. L'engagement de politique étrangère en situation de

crise doit agir efficacement contre ces groupes et leurs sources de financement.

3 : Les valeurs, les institutions démocratiques et l'ordre mondial fondé sur des règles sont sous pression. La concurrence internationale entre les systèmes a un effet de plus en plus clivant. Les autocraties veulent exercer une influence face aux systèmes démocratiques ; l'unilatéralisme et le protectionnisme s'opposent au multilatéralisme et à la coopération internationale. Ces dynamiques mondiales ont un effet sur les conflits, que ce soit directement, par des actes de guerre, ou indirectement, par la désinformation ou les idéologies radicales. Les autocraties exploitent les conflits régionaux pré-existants ou perturbent activement les efforts de paix en cours pour étendre leur position géostratégique.

4 : Les défis de la crise climatique sont de plus en plus importants pour la politique de sécurité. Les conséquences de la crise climatique peuvent envenimer les conflits existants et en susciter de nouveaux. La dégradation des conditions de vie, l'exode rural et la lutte de plus en plus âpre pour la maîtrise de ressources en voie de raréfaction sont un terreau

fertile pour l'instrumentalisation par des groupes armés ou des élites illégitimes. L'engagement de politique étrangère en situation de crise peut apporter des contributions précises à la prévention, à l'atténuation et à la résolution des conflits violents causés par les effets de la crise climatique. Cela peut prendre la forme d'approches de médiation spécifiques visant une gestion constructive des conflits pour les ressources.

5 : Les conflits locaux et géostratégiques débordent de plus en plus sur le cyberspace. Cette tendance va s'intensifier au même rythme que la transition numérique progresse dans les sociétés et les systèmes économiques. Les acteurs étatiques et non-étatiques opèrent dans le cyberspace et l'espace informationnel, encore largement non réglementés, ce qui peut avoir des effets directs sur le déroulement des conflits dans le monde analogique. Les champs d'action comme la mise en place de cybercapacités par les États, p. ex. pour lutter contre le terrorisme et la criminalité organisée, les initiatives visant à renforcer les droits individuels et la participation politique sur Internet ou à agir contre les discours de haine vont donc devenir plus importants pour les activités des projets de politique extérieure.



Les partenariats politiques, clés de la réussite

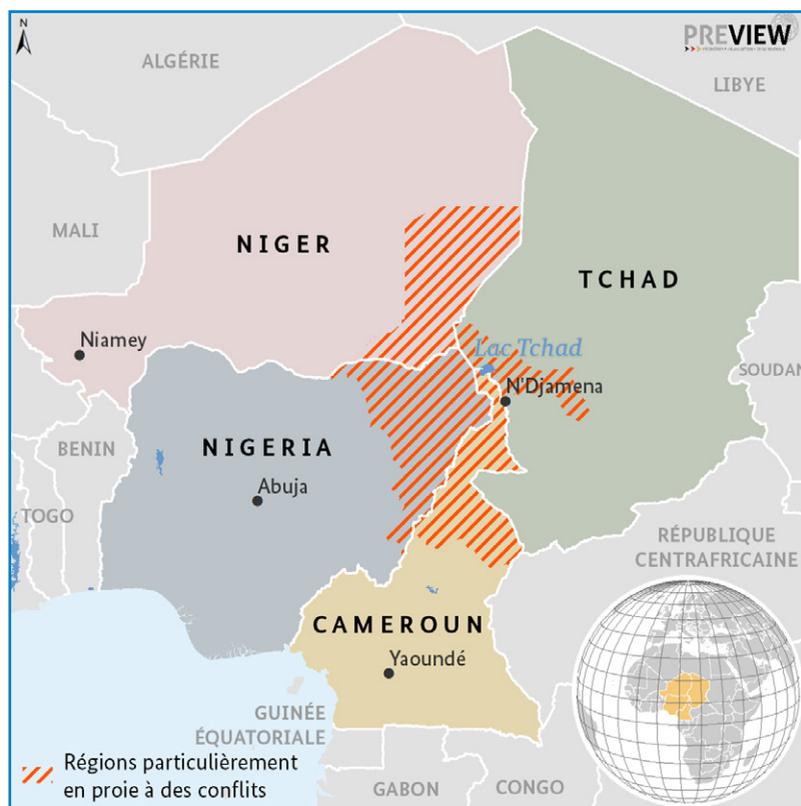
Pour surmonter les conflits violents, un poids politique est nécessaire. C'est en coopération avec des partenaires internationaux que l'Allemagne peut exercer ce poids le plus efficacement.

Ici aussi, l'orientation européenne est une priorité absolue et il faut encourager une démarche communautaire européenne, partout où elle est possible et utile, au même titre que des démarches transatlantiques communes. À cette approche contribuent également les initiatives multilatérales – des Nations unies à New York et Genève aux approches coordonnées au niveau local,

en passant par les opérations internationales de maintien de la paix dans les pays en situation de crise. Ces dernières années, les choses ont beaucoup évolué au plan conceptuel également. Des partenaires internationaux importants comme les États-Unis et la Grande-Bretagne, l'Union européenne elle-même et nombre de ses États-membres (dont la France, le Danemark, les Pays-Bas et la Suède) ont précisé les approches de prévention et de stabilisation de leurs ministères des Affaires étrangères, les ont affinées avec des chercheurs, les ont faites progresser avec des institutions multilatérales et les ont ensuite opérationnalisées et mises en œuvre de manière concrète.

Le credo de la politique étrangère, celui d'une action commune et concertée, est indissociable de l'utilisation de ressources financières. Quand on se bat ensemble pour réaliser des objectifs et obtenir des ressources, qu'on discute ouvertement des risques et qu'on explore des perspectives, la coopération devient plus concrète et plus profonde. Une composante essentielle de l'engagement de politique étrangère en

situation de crise consiste à instaurer et à développer des partenariats internationaux. Les actions communes sont des manifestations concrètes de l'action concertée et le gain de visibilité qui en résulte pour l'engagement allemand aide à définir l'agenda international. L'exemple des facilités multilatérales de stabilisation (voir l'encadré) en illustre le fonctionnement concret.



Les facilités de stabilisation au service d'une action concertée

Les facilités de stabilisation constituent le cadre qui permet au ministère fédéral allemand des Affaires étrangères, agissant en tant que bailleur international, de conclure un partenariat de stabilisation avec des acteurs nationaux et régionaux sur place. Les parties prenantes à ce partenariat marqué par la responsabilité réciproque élaborent ensemble des objectifs et des approches d'action visant à stabiliser des régions en conflit. L'enjeu est le plus souvent le rétablissement ou le renforcement d'une présence positive de l'État et de sa fonction principale, garantir la sécurité et les services essentiels sur la base d'un rapport de confiance avec la population. Un principe important est de mettre les réussites à l'actif des gouvernements concernés et de ne pas les considérer comme résultant du soutien international apporté.

Sur le principe, les facilités fonctionnent comme des fonds multilatéraux dans le cadre d'une alliance d'acteurs unis par une identité de vues : les mesures financées avec l'aide des facilités sont conçues, priorisées et mises en œuvre dans le cadre d'un processus politique inclusif mené à différents niveaux (national, régional, local). Grâce au leadership clair du gouvernement partenaire et à l'approche intersectorielle, les facilités de stabilisation encouragent l'appropriation politique. Elles rapprochent ainsi les acteurs pertinents, comme le gouvernement, la société civile locale, la police, l'armée, afin qu'ils réalisent des objectifs clairement définis selon le principe « planifier ensemble – agir ensemble ». Étant donné que le partenariat ne fait pas que produire des documents, mais repose sur une action commune, il instaure la confiance et la crédibilité nécessaires à un débat sérieux, portant même sur des sujets politiques. Il en résulte une meilleure synchronisation des procédures et actions de tous les acteurs, notamment une amélioration de la coopération civilo-militaire qui, à son tour, est essentielle pour la réussite des mesures de stabilisation.

Une facilité de stabilisation multilatérale créée par le ministère fédéral allemand des Affaires étrangères a, par exemple, rassemblé pour la première fois les principaux décideurs civilo-militaires de la région du lac Tchad. Elle a

fourni aux acteurs régionaux un mécanisme avec lequel ils peuvent engager des processus de promotion de la paix au plan local et améliorer les conditions de vie sur le terrain. La facilité et la contribution financière du ministère des Affaires étrangères ne sont que des moyens, l'élément déterminant étant d'inciter les acteurs à rechercher un consensus politique sur place et à s'accorder sur des objectifs communs. Les opérations menées contre des groupes terroristes ne peuvent réussir que si la population constate immédiatement après le retour de l'État civil et de tous ses services. C'est le seul moyen de proposer une alternative crédible à Boko Haram et à l'État islamique. Les facilités constituent à cet égard la bonne plateforme, y compris parce qu'elles coordonnent elles-mêmes, pour ainsi dire de manière accessoire, les bailleurs internationaux. La facilité donne aux ambassades d'Allemagne dans les quatre pays riverains du lac Tchad (Cameroun, Nigeria, Niger et Tchad) des possibilités supplémentaires de dialogue politique avec les gouvernements hôtes et leur confère un poids plus important dans la concertation internationale sur place.

Nexus humanitaire – développement – paix

Nombre d'acteurs différents sont actifs dans le cadre des crises, leurs objectifs et leurs priorités recèlent à la fois des potentiels de conflit et des perspectives de synergies. Le nexus humanitaire – développement – paix (Humanitarian-Development-Peace Nexus – HDP) réunit des acteurs majeurs de ces trois champs d'action qui se sont engagés à mieux se concerter. Les lignes directrices du gouvernement fédéral allemand de 2017 sont une expression concrète de ce nexus, car

elles renforcent la coordination nationale et exploitent des synergies importantes entre les différents champs du nexus. Cette coordination a lieu tant au niveau du contenu, entre les trois champs susmentionnés, qu'entre les différents acteurs de la promotion de la paix. En conséquence, certains acteurs de l'aide humanitaire et de la coopération au développement participent eux aussi activement à l'objectif de paix. Le ministère fédéral allemand des Affaires étrangères et ses ambassades assument de ce fait une responsabilité particulière en coordonnant les activités du gouvernement fédéral à l'étranger.

Dans le cadre de ce nexus, les actions du ministère fédéral allemand des Affaires étrangères relevant de l'engagement intégré pour la paix évoluent toutes dans le domaine de la promotion de la paix. La responsabilité du ministère des Affaires étrangères dans la gestion des crises et la résolution des conflits au plan international se fonde sur l'article 1.1 de la loi sur le service diplomatique et consulaire. En vertu de cette loi, le service diplomatique et consulaire sert « un ordre durable, pacifique et juste en Europe et entre les peuples du monde ». L'engagement de politique étrangère en situation de crise est une étape sur la voie qui mène à cette paix. La direction générale S a pour mission de concevoir ces mesures afin qu'elles servent cet objectif.

L'engagement de politique étrangère en situation de crise revêt une importance particulière dans l'association de la promotion de la paix et des deux autres champs d'action politique, l'aide humanitaire et la coopération au développement et a également valeur d'obligation. D'une part, il empêche, grâce à des mesures politiques souples, l'apparition de nouvelles catastrophes humanitaires ou tout au moins en limite l'ampleur. D'autre part, il permet, à partir d'une crise, de poser les bases d'un développement durable et, ce faisant,

de mener un travail de long terme sur les causes structurelles des conflits. En outre, l'engagement humanitaire et en faveur du développement appuie la dimension de promotion de la paix.

Il faut cependant reconnaître que des conflits d'objectifs peuvent se produire. Par exemple, les actions de stabilisation ont un caractère intrinsèquement politique, tandis que l'aide humanitaire est tenue au respect des principes humanitaires et donc neutre ; mais souvent, les deux sont nécessaires en même temps. Il est alors important de peser le pour et le contre avec les acteurs concernés, afin de toujours engager des solutions innovantes et adaptées à la situation concrète qui permettent de surmonter les dilemmes qui se posent.

Intégration de champs d'action politique – au plan national et international

Pour faire face aux contextes de crise complexes, le gouvernement fédéral allemand a besoin d'une panoplie d'instruments complète. Il faut améliorer l'imbrication entre les champs d'action politique – engagement militaire et policier, gestion intégrée des crises, coopération au développement et aide humanitaire – pour qu'ils servent

ensemble l'objectif supérieur, la paix. Afin d'obtenir les résultats souhaités et éviter les effets non intentionnels, il faut identifier clairement l'objectif prioritaire du gouvernement fédéral dans le champ d'action concerné et l'instrument qui se prête le mieux à sa réalisation.

Il est de la responsabilité du ministère fédéral allemand des Affaires étrangères de permettre aux autres ministères, par un pilotage politique, d'opérer de manière intégrée dans les contextes de crise, dans le cadre d'une responsabilité commune et de compétences distinctes. En adoptant le Guide pratique et le Concept d'analyse commune et de planification concertée (GAAP), les ministères ont posé un cadre utilisé très activement. Dans les situations volatiles, le ministère des Affaires étrangères convoque des groupes de travail au sein desquels les ministères évaluent ensemble la situation et fixent des objectifs ensemble. Pour faire face aux crises spécifiques, il est également possible de mettre en place des comités de travail interministériels au sein du ministère des Affaires étrangères. Une coopération de qualité peut se manifester de façon concrète par des lignes budgétaires gérées en commun ou concertées, comme l'initiative natio-

nale de renforcement des capacités des forces de sécurité et de défense, dont les ministères allemands des Affaires étrangères et de la Défense se partagent la responsabilité, ou l'aide à la formation et à l'équipement de la police accordée à des projets relevant du domaine d'activité du ministère fédéral allemand de l'Intérieur.

Sur le plan international également, l'intégration pratique des champs d'action dans l'engagement en situation de crise est une condition importante de leur efficacité. Le ministère fédéral allemand des Affaires étrangères s'efforce donc, quand cela est utile, d'associer son engagement aux approches civiles ou militaires d'autres acteurs. Il est ainsi par exemple possible, que l'Allemagne participe ou non à des opérations militaires, d'appuyer les activités des opérations de maintien de la paix des Nations unies, de missions menées dans le cadre de la Politique de sécurité et de défense commune de l'Union européenne ou d'opérations militaires au sein d'une coalition internationale. Dans ce contexte, les formats de travail communs, comme le groupe de travail pour la stabilisation de la coalition internationale anti-EI, sont des éléments déterminants pour la réussite.

*Les objectifs
d'un engage-
ment intégré
pour la paix*



La prévention des crises, qui traite les conflits violents à un stade précoce, la stabilisation, qui crée des incitations à la résolution non violente des conflits et la promotion de la paix, qui empêche le retour à la violence forment les trois piliers de l'engagement intégré pour la paix. Ils sont étroitement imbriqués.

Un engagement intégré pour la paix consiste à mener, dans une perspective internationale, une réflexion sur la situation globale et complexe et, sur cette base, à agir sur le plan stratégique et pratique. Pour ce faire, il convient d'intégrer les ressources civiles, militaires et policières, d'insérer les actions dans le cadre international et multilatéral, d'associer les différents instruments techniques et d'intégrer cet engagement dans l'action diplomatique. Cet engagement intégré vient donc compléter l'approche allemande en réseau. L'engagement intégré pour la paix est toujours centré sur l'objectif de paix et sur le soutien aux solutions politiques aux conflits (potentiellement violents – réalisables à l'issue de nombreuses négociations ardues. Il est souvent impossible de délimiter clairement la prévention des crises, la stabilisation et la promotion de la paix ; de même, il est rare que les conflits se déroulent selon une succession linéaire de différentes phases. Le point commun est l'accent mis sur les étapes intermédiaires concrètes menant vers une paix positive. Cette dernière s'entend comme un état de la société qui ne se caractérise pas seulement par l'absence de violence physique organisée, mais qui permet en outre la participation à la vie politique et sociale dans le cadre de l'État de droit et le respect des droits humains.

D'un point de vue pratique, les mesures prises dans le cadre de l'engagement intégré pour la paix renforcent la volonté et la capacité des acteurs importants à participer à ces processus politiques. Elles peuvent aussi affaiblir la base politique des acteurs illégitimes et réduire ainsi leur capacité à s'engager dans des conflits, à les prolonger ou à saboter les accords, notamment les traités de paix. Une orientation aussi claire permet d'utiliser les ressources disponibles de manière responsable au service d'actions de projets concrètes.

Prévention des crises

La prévention des crises en tant qu'approche de politique étrangère et de sécurité renforce les processus politiques qui empêchent ou entravent le règlement des conflits par la force. De tout temps, la diplomatie a eu pour but d'arbitrer les conflits entre les parties et de les empêcher de dériver vers une crise. Si la priorité à la prévention doit venir s'ajouter au primat du politique, tout l'engagement extérieur doit être examiné à travers le filtre de la prévention des crises. En effet, la prévention n'intervient pas à un stade idéal exempt de toute crise, mais elle est importante pour toute action : avant, pendant et après la crise.

La prévention repose sur un travail minutieux d'anticipation des crises visant à identifier suffisamment à temps le risque d'escalade violente des conflits. Pour ce faire, il faut avoir recours à des approches analytiques classiques et à des méthodes fondées sur des données. Le ministère fédéral allemand des Affaires étrangères a créé l'unité de travail PREVIEW qui associe les deux éléments : anticipation des crises sur la base de modèles d'apprentissage automatique, techniques de scénarios, analyses des acteurs et autres outils. Le groupe de travail interministériel Anticipation des crises revêt ici une importance toute particulière. L'anticipation des crises est également implantée au plan international, p. ex. dans le cadre du système d'alerte précoce de l'UE.

L'engagement de politique étrangère et de sécurité en situation de crise prévient les crises de manière particulièrement efficace quand l'action diplomatique est associée à des mesures de projets judicieusement choisies. À cet effet, il faut, si possible avant même le déclenchement d'une crise, instaurer des relations et des canaux de communication concrets par le biais desquels des solutions constructives pourront ensuite être préparées. La qualité des relations entre les acteurs, qu'ils soient locaux, nationaux, régio-

naux ou mondiaux, se révèle rapidement quand les crises s'enveniment car, le plus souvent, le temps manque pour mettre en place des relations constructives. Il faut donc les établir en amont et y avoir recours activement en cas d'aggravation du conflit. Il est également important pour la prévention d'examiner l'environnement d'une crise pour, en quelque sorte, circonscrire le foyer d'incendie : où faut-il renforcer les régions avoisinantes, augmenter la résilience de la population et prévenir les conflits potentiels pouvant résulter de l'établissement de personnes déplacées ? Où faut-il intervenir de façon ciblée pour endiguer le trafic d'armes, de drogue ou d'êtres humains, afin que la déstabilisation ne se propage pas à d'autres régions, le long des voies empruntées par les trafiquants ?

L'enjeu est donc également d'anticiper les crises politiques, de comprendre leurs causes et, sur cette base, d'agir pour réduire au maximum le préjudice possible. La prévention des crises est souvent impuissante à empêcher les conflits armés, mais la réduction des dommages, au sens d'une baisse du niveau de violence, est déjà une réussite. Même si les crises régionales menacent de s'étendre, il faut tenter, de manière préventive, par une politique étrangère active, d'appuyer les régions (encore)

Le déplacement forcé et la migration irrégulière dans le contexte de l'engagement intégré pour la paix

Les actions de l'engagement en situation de crise contribuent souvent à la lutte à moyen et long terme contre les causes du déplacement forcé, surtout quand les conflits armés, la déliquescence de l'État et la répression sont les principaux moteurs des mouvements de populations. Dans le même temps, ces déplacements et ces migrations irrégulières peuvent, pour de nombreuses raisons, avoir un effet déstabilisant sur les pays d'origine, de transit et d'accueil. Les tensions sociales entre les migrant·e·s irrégulier·ère·s, les déplacé·e·s internes, les réfugié·e·s et les communautés d'accueil peuvent être à l'origine de nouveaux conflits. Les modifications des routes migratoires peuvent renforcer la position d'acteurs illégitimes en associant la traite des êtres humains avec le trafic d'armes ou de drogue. Les interactions entre le déplacement forcé et la migration et les objectifs et les mesures de stabilisation sont donc importantes à de nombreux égards. Dans les contextes de crise, ces questions doivent faire partie d'une approche politique globale judicieuse qui tient compte de la dimension locale et régionale des conflits. Les approches régionales revêtent souvent une importance particulière dans ce contexte, car ces déplacements de populations et flux migratoires ont des conséquences transnationales. En outre, dans cette thématique transversale, un accent particulier est mis sur la coopération avec des partenaires internationaux, que ce soit au sein d'approches multilatérales ou européennes, afin de trouver des solutions communes.

stables autour du foyer de crise par un engagement intégré pour la paix.

Nos ambassades jouent à cet égard un rôle essentiel. S'il existe un risque concret de voir la crise s'envenimer, elles peuvent déjà, dans leur activité quotidienne, le relationnel, mais aussi

par des mesures concrètes (de projets) menées de concert avec les gouvernements hôtes et les acteurs de la société civile, diplomatiques et régionaux, intervenir de façon ciblée, contrer les facteurs de crise et renforcer la stabilité politique. En même temps, elles sont importantes pour l'évaluation dyna-

mique des approches de prévention des crises sur la base des défis actuels, pour les échanges d'analyses avec les partenaires, et pour le pilotage des mesures en conséquence.

Stabilisation

La stabilisation en tant qu'approche intégrée de politique étrangère et de politique de sécurité appuie les processus politiques afin de rechercher une issue aux conflits violents, d'instaurer la confiance et de préparer un avenir plus pacifique. Dans un contexte marqué par les conflits violents, la stabilisation – comme approche de la politique étrangère et la politique de sécurité, crée des incitations ciblées en vue de renforcer, d'affaiblir ou d'influencer d'une autre manière les processus ou acteurs politiques sélectionnés.² La stabilisation a pour but d'appuyer les processus politiques visant à endiguer la violence, à renforcer les structures de gouvernance légitimes et à rendre possible les premiers pas des parties aux conflits sur la voie de la réconciliation. Cela passe notamment par la promotion de la sécurité et la mise à disposition de res-



Les dividendes de la paix

Des dividendes de la paix bénéficiant à des parties importantes de la population, p. ex. sous la forme d'amélioration des services de base, peuvent par exemple conférer une meilleure position lors de négociations. Dans la logique de stabilisation, les dividendes de la paix doivent aussi offrir des incitations claires aux parties prenantes **non pacifiques**, comme les acteurs violents locaux, qui jouent en fin de compte un rôle clé dans le règlement des conflits par la force. Ces groupes cibles doivent reconnaître que le renoncement à la violence apporte plus d'avantages que le règlement du conflit par la force.

sources dégageant des dividendes de la paix. L'amélioration d'un cadre propice aux structures et mécanismes politiques légitimes et au règlement pacifique des

² Les lignes directrices de 2017 posent le cadre général : « La stabilisation de pays et de régions est une approche suivie par le gouvernement fédéral [allemand] dans le traitement des conflits violents. Les mesures de stabilisation du gouvernement fédéral appuient les processus politiques de résolution des conflits et incitent les parties au conflit à cesser les hostilités. Le gouvernement fédéral contribue ainsi à endiguer la violence dans les conflits et à réduire les mouvements de déplacement et peut inciter les belligérants à cesser la lutte armée et à faire les premiers efforts vers la réconciliation. Les mesures de stabilisation peuvent également consolider les autorités politiques légitimes en les aidant à faire à la population une offre inclusive, convaincante et plus attrayante que les modèles concurrents d'exercice du pouvoir politique. »

conflits à l'issue de gains territoriaux obtenus par des moyens militaires, peut être un apport à la stabilisation.

L'objectif de la stabilisation n'est pas de maintenir un statu quo d'apparence « stable » en ignorant le contexte. Au contraire, la stabilisation comprend en règle générale des approches visant des

transformations en profondeur et se fondant sur une conception large de la sécurité incluant les dimensions économiques, écologiques et humaines. Ces approches sont principalement organisées dans l'optique de la minimisation des potentiels de violence et de conflit et d'une vision réaliste de sa propre action.

Stabilisation au poste-frontière de Banki (Nigeria) – Amchidé (Cameroun) :

Le poste-frontière de Banki-Amchidé, stratégique et important pour les échanges régionaux, avait été fermé durablement en 2014 suite à des attaques lancées par Boko Haram, et déserté par une partie de l'administration et de la population. Depuis 2019, la facilité régionale de stabilisation du lac Tchad, soutenue par l'Allemagne et d'autres bailleurs de fonds comme l'UE, la France, la Grande-Bretagne, la Suède et les Pays-Bas, et mise en œuvre par le PNUD, finance des actions des deux côtés de la frontière afin de permettre le retour des structures étatiques et des services publics de base. Un « comité de stabilisation » composé de représentant-e-s des autorités locales, de la société civile et des forces de sécurité planifie et surveille p. ex. l'aménagement de tranchées et d'un mur d'enceinte assurant une protection contre les attaques terroristes, la tenue de formations aux droits humains pour les forces de sécurité, la construction de postes de police, d'hébergements pour les enseignant-e-s et de salles de classe provisoires, ainsi que la mise à disposition de capitaux de départ pour les petites entreprises artisanales et les petit-e-s commerçant-e-s. Grâce à ces actions, les flux frontaliers ont repris et la population se sent beaucoup plus en sécurité. La stabilisation à Banki-Amchidé a été un tel succès que d'autres localités de la région bénéficient elles aussi de ces mesures et que le commerce transfrontalier va être étendu sur le plan régional.

Promotion de la paix

La promotion de la paix en tant qu'approche de politique étrangère et de politique de sécurité appuie les processus politiques pour empêcher de nouvelles flambées de violence. Il ne suffit pas que les armes se taisent et que les parties au conflit rejoignent la table des négociations pour qu'une coexistence plus pacifique soit garantie. Les accords de paix exigent souvent des compromis douloureux des parties au conflit, les conflits pour l'accès aux ressources peuvent perdurer, la participation et l'inclusion ne pas s'instaurer. Il peut aussi arriver que des circonstances extérieures changeantes influent sur la

stratégie de négociation adoptée initialement par les parties au conflit. De multiples facteurs peuvent donner lieu à une nouvelle escalade de conflits violents. Les mesures de consolidation de la paix doivent inciter les parties aux conflits à rester à terme fidèles à une approche politique non violente, car elles y trouvent plus d'avantages que d'inconvénients, même si le chemin qui y mène est semé de difficultés et de compromis. Au lendemain d'une crise aiguë, la situation sur le terrain reste dynamique et requiert une analyse précise et réaliste.



Missions de médiation au Soudan et en Libye

En novembre 2018, au ministère fédéral allemand des Affaires étrangères, a été obtenu entre des rebelles du Darfour et le gouvernement soudanais un accord de s'engager dans des négociations formelles de paix et de conclure un cessez-le-feu. À cet effet, les parties et Jeremiah Mamabolo, envoyé spécial conjoint de l'Union africaine et des Nations unies chargé des négociations et chef de l'opération hybride UA-Nations Unies au Darfour (MINUAD), ont signé un accord de pré-négociation pour la reprise du processus de paix. Cet accord, conclu avec la médiation de l'Allemagne, était le point final d'un processus de médiation informel mené depuis près de deux ans entre le gouvernement du Soudan et deux groupes armés du Darfour, sous l'égide du ministère allemand des Affaires étrangères et avec le soutien de la fondation Berghof.

À l'automne 2019, le gouvernement fédéral allemand a lancé le « Processus de Berlin » sur la Libye. L'objectif était de créer les conditions d'un processus de paix intralibyén en instaurant un dialogue avec des acteurs internationaux pouvant peser sur les parties au conflit. L'Allemagne a ainsi soutenu les efforts de médiation et de paix des Nations unies. En parallèle, le ministère fédéral allemand des Affaires étrangères a encouragé un dialogue informel (« backchannel ») passant par une tierce partie, qui a beaucoup favorisé l'avancement du processus politique. Ces deux approches ont finalement débouché en octobre 2020 sur un accord de cessez-le-feu qui a lui-même entraîné la formation d'un gouvernement de transition.

Un processus de paix n'est pas terminé dès que l'encre des signatures en bas de l'accord du traité est sèche. C'est à ce moment seulement que la mise en œuvre commence ; dans de nombreux cas, elle exige un soutien sensible sur le plan politique, bien au fait de la situation locale et adapté au contexte politique. L'Allemagne peut continuer à développer et à mettre activement en œuvre son profil de médiateur international dans ce domaine. C'est précisément dans cette phase de consolidation qu'un dialogue professionnel et continu et la recherche d'un équilibre entre les acteurs sont importants, au même

titre que la mise en œuvre de freins et de contrepoids efficaces pour les nouveaux gouvernements. Cela passe par des mesures qui donnent aux parties au conflit le sentiment d'être en présence d'un partenaire fiable et leur ouvrent des options politiques qui les incitent à s'engager dans la reconstruction pacifique et le développement de leurs sociétés. Cela peut en outre augmenter l'importance du soutien d'autres acteurs, issus par exemple de la société civile, notamment dans le domaine du travail sur le passé ou pour éviter l'instauration d'une justice des vainqueurs.

Ouvrir des perspectives de paix en intégrant la dimension du genre

L'égalité entre tous les sexes est un pilier de la politique étrangère allemande et de l'engagement en situation de crise. Elle comprend la promotion de la participation des femmes à tous les niveaux et dans toutes les phases des crises et des conflits et la prise en considération des aspects de genre dans toutes les actions de l'engagement intégré pour la paix. Dans les contextes de crise, différents groupes sont impliqués de manières très diverses. On peut ainsi s'adresser de façon concrète aux jeunes hommes quand ils sont particulièrement susceptibles de se radicaliser ou sensibles aux tentatives de recrutement. Les femmes peuvent et doivent assumer des rôles de plus en plus importants lors et en marge des négociations de paix, mais elles doivent aussi bénéficier d'une protection particulière dans les conflits armés. L'intégration de ces aspects est une contribution importante à la gestion durable et à long terme des conflits.

Une meilleure compréhension des dynamiques de genre et des structures de pouvoir – obtenue p. ex. dans le cadre d'analyses des conflits menées de manière sensible à la dimension de genre – révèle des approches, marges de manœuvre et acteurs nouveaux, ouvrant ainsi la voie à des mesures plus efficaces et plus inclusives. Il est ainsi également possible de tenir compte des conflits d'intérêts, en particulier en ce qui concerne les mesures visant les acteurs de pouvoir essentiellement masculins (élites politiques, acteurs de la sécurité et/ou parties aux conflits) qui ne respectent pas les droits des femmes. Dans ces cas, le ministère fédéral allemand des Affaires étrangères doit remplir ses obligations en matière d'égalité entre tous les sexes en exprimant des positions en ce sens et en essayant d'agir en conséquence sur la situation. Il est important de toujours trouver un équilibre entre les objectifs à court terme (p. ex. un cessez-le-feu) et les objectifs à moyen et long terme d'une transformation de la société.

Approche opération- nelle



Concevoir l'engagement intégré pour la paix au niveau opérationnel signifie : effectuer un pilotage politique sur la base d'analyses, gérer les risques de manière responsable, et ajuster en permanence sa propre action afin de garder à tout moment le cap sur l'objectif.

La direction générale S du ministère fédéral allemand des Affaires étrangères est chargée de mettre le savoir-faire opérationnel et le financement au service d'une « politique étrangère dotée de moyens ». Elle se tient à la disposition des diplomates qui mènent le dialogue politique sur le terrain, dans les pays en crise, qui jouent un rôle de médiateur dans les conflits, nouent et maintiennent des alliances. Elle donne aux divisions géographiques et aux divisions de spécialisation thématique du ministère des Affaires étrangères des instruments leur permettant d'organiser des processus politiques internationaux plus efficaces.

Orientation politique et gestion consciente des conflits d'objectifs

Chaque conflit est différent et en évolution. La conception politique efficace requiert une interaction dynamique et adaptée au contexte local, entre l'analyse et l'action. Il n'existe pas pour cela de solutions standards. L'engagement de politique étrangère et de politique de sécurité en situation de crise examine, dans la perspective de notre intérêt national, d'abord les acteurs, les institutions et les angles d'attaque thématiques qui apportent une contribution efficace

à la gestion des conflits ou peuvent les empêcher, ainsi que ses propres possibilités d'action.

Les approches opérationnelles résultent d'un objectif politique. On décide en connaissance de cause s'il vaut mieux travailler de façon multilatérale, avec une organisation de mise en œuvre étatique ou p. ex. avec une organisation non gouvernementale locale. En outre, les mesures doivent être adaptées aux besoins socio-économiques des régions ciblées, qui ne sont toutefois ni le déclencheur ni l'orientation première d'une mesure.

Le ministère fédéral allemand des Affaires étrangères examine les conflits d'intérêts. Dans les situations de crise et de conflits violents, il n'y a pas de solution parfaite, il n'y a souvent que des compromis plus ou moins bons ou plus ou moins mauvais. Il convient donc de peser en permanence le pour et le contre des normes, des intérêts et des valeurs. Quand l'engagement en situation de crise appuie certains acteurs, cela affaiblit la position potentielle de médiateur impartial que l'Allemagne peut avoir dans un processus de dialogue ou de négociation. Le renforcement de l'action de l'État central bride

souvent les marges de manœuvre des processus de négociation au plan local. Il manque certainement un socle de valeurs communes avec certains acteurs (locaux), mais sans un minimum de coopération, les perspectives de succès du processus politique visé seraient réduites. Il faut, en fonction de la situation, déterminer si une telle coopération n'est que de courte durée ou s'il existe une base qui est suffisante pour instaurer une coopération à long terme. Une coopération étroite lie les deux parties et inscrit l'action de chacun-e dans des limites plus strictes. Cette interdépendance voulue signifie que la conditionnalisation du soutien n'est possible que dans un cadre très restreint. Il faut donc explorer sans cesse le socle d'intérêts communs et être disposé à s'adapter si les données ont changé.

Globalement, les actions de promotion intégrée de la paix doivent être durables et avoir des effets à long terme. Quand on veut « mettre le pied dans la porte » au plan politique, la rapidité passe souvent avant la minutie. La capacité d'action exige le goût du risque. Les premières mesures ne sont alors explicitement qu'une étape intermédiaire, insérée dans un cadre stratégique global axé sur le long terme et peaufiné en permanence. Seules en cours d'action, les mesures atteignent la

maturité nécessaire pour permettre une continuité et l'articulation avec d'autres champs d'action politique. Pour cela, outre les autres acteurs allemands, issus par exemple de la coopération au développement, les acteurs internationaux ou locaux sont également importants.

Analyse permanente, planification et pilotage flexibles

Les sources d'information consultables en permanence et les analyses orientées vers l'action sont des conditions déterminantes de la réussite. Les analyses du contexte ou des acteurs effectuées une seule fois au début des actions ne tiennent que brièvement compte de la complexité des processus politiques à l'œuvre dans les contextes de crise et atteignent rapidement leurs limites eu égard au caractère volatil de la situation, d'autant plus que les informations disponibles sont souvent lacunaires, confuses ou contradictoires. L'objectif est la capacité et la volonté de réévaluer à tout moment la situation et la prise en compte des interactions avec les mesures dans le contexte de la stratégie de politique étrangère et du rôle de l'Allemagne, ce qui exige donc un suivi très serré. Sans remettre en question nos propres valeurs, il faut par exemple comprendre ce que les notions de « légitimité », de « processus de

Stabilisation dans le nord-est de la Syrie

Grâce à son engagement global en faveur de la stabilisation dans le nord-est de la Syrie, le ministère fédéral allemand des Affaires étrangères contribue concrètement à la lutte contre un retour en force du soi-disant « EI ». Malgré la persistance du conflit en Syrie et la volatilité de la situation, cela donne aux habitants des zones libérées de l'emprise de l'« EI » l'espoir d'une normalisation fondamentale de leurs conditions de vie, à travers un retour volontaire et sûr dans leurs régions d'origine, des possibilités socioéconomiques, la sécurité civile et la participation à la vie de la société. En tant que membre de la coalition internationale anti-EI et, plus particulièrement, en tant que coprésidente du groupe de travail Stabilisation, l'Allemagne renforce la coordination entre les partenaires internationaux, un rôle pour lequel elle est très appréciée au plan international. Les mesures prises dans le nord-est de la Syrie comprennent le maintien des services de base et la garantie des moyens de subsistance, la sécurité civile et la conduite de dialogues visant à régler des conflits locaux et régionaux, le travail sur les crimes commis par l'« EI », ainsi que des offres d'emploi informelles et un soutien psychosocial dans les camps d'Al-Hol et de Roj.

paix » ou de « société civile » signifient pour nous, mais aussi pour les acteurs locaux importants et les effets que cela a sur notre action ou la leur. C'est ainsi que les approches opérationnelles sont remises en question en permanence, mises en place et développées progressivement dans le cadre d'un apprentissage permanent. Les processus de suivi et d'analyse améliorés constituent la base de cette approche.

L'analyse de politique étrangère est une compétence centrale du ministère fédéral allemand des Affaires étrangères : les partenaires (de mise en œuvre) externes ne peuvent et ne doivent estimer la portée des informations dans leur globalité et en tirer des conséquences pour l'élaboration et le pilotage des mesures que sous certaines conditions. Outre les divisions géographiques du ministère des Affaires étrangères, les représentations

allemandes à l'étranger revêtent une importance essentielle en tant que capteurs et points névralgiques dans le réseau mondial du ministère et du gouvernement fédéral. C'est en leur sein que sont recueillies les informations issues de tous les champs d'action politique des partenaires et que les expertises provenant des différents contextes se complètent lors de l'analyse et de l'appréciation. Les représentations allemandes à l'étranger jouent aussi une fonction de relais pour les informations provenant des partenariats interna-

tionaux et multilatéraux. Elles doivent disposer des capacités correspondantes pour fournir cette capacité d'analyse.

En terrain dynamique et hautement sensible au plan politique, une logique de pilotage flexible ouvre des possibilités de conception et d'action. Le pilotage de l'engagement intégré pour la paix repose sur une interaction dynamique et itérative entre les objectifs politiques, la planification continue et, sur cette base, la mise en œuvre adaptée de mesures concrètes. Il faut garantir

La « plateforme de stabilisation »

La plateforme de stabilisation est composée d'expert-e-s qui appuient et conseillent le ministère fédéral allemand des Affaires étrangères dans le développement, la planification et le pilotage de projets dans des situations de crise complexes. Par l'intermédiaire de cette plateforme, le ministère des Affaires étrangères peut être présent là où les conditions sont les plus difficiles et y poursuivre son action politique : là où souvent, plus personne n'a accès, hormis les forces militaires et les acteurs humanitaires. La plateforme de stabilisation est pilotée par le ministère des Affaires étrangères au plan politique et des contenus. En termes d'organisation, elle relève de la Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) et n'assume pas de missions ministérielles ou de puissance publique. La plateforme de stabilisation accueille les projets qui appuient au niveau de la politique étrangère les activités particulièrement sensibles menées par le ministère des Affaires étrangères dans des contextes de crise : suivi des risques dans des situations volatiles et extrêmement complexes (comme la Syrie ou le Mali), détachement ciblé de personnel qualifié, savoir-faire méthodologique, par exemple pour des processus de médiation.

la circulation de l'information dans les deux sens : à des fins de pilotage, l'information doit aller du processus politique aux activités des projets, mais aussi dans le sens inverse, des projets vers le processus. En effet, les partenaires de projet ont souvent localement des connaissances et des accès qui peuvent influencer fortement le débat et la compréhension dans le processus politique.

Ce « pilotage agile des projets » exige beaucoup de travail, mobilise des ressources humaines importantes et requiert des connaissances spécialisées et des expériences qui n'existent en quantité suffisante ni au niveau ministériel ni dans les organisations de mise en œuvre classiques. Ce type d'expertise est fourni notamment par la « plateforme de stabilisation », au plus près des besoins et de manière flexible, comme l'exige l'activité de politique étrangère (voir l'encadré).

Aptitude à prendre des risques et lucidité

L'engagement intégré pour la paix est un investissement à risque : toute action menée dans le contexte volatil des conflits violents recèle des risques. Il ne faut pas prendre de risques aveuglément, mais après un calcul réaliste. Le risque de ne pas atteindre ses

propres objectifs est souvent élevé, mais ne pas agir entraîne aussi des risques. Toutefois, l'objectif d'une réduction des conflits violents vaut la peine de prendre des risques bien calculés, tant qu'il y a une chance de réussite.

Le ministère fédéral allemand des Affaires étrangères a mis au point un instrument de politique étrangère permettant une gestion structurée des risques : l'analyse des risques de stabilisation (SRA) permet de faire face au risque de résultats non intentionnels contraires aux objectifs de politique étrangère. Cette analyse concentre la compétence de politique étrangère de la direction régionale, de la représentation à l'étranger et de la direction générale S afin d'identifier de manière systématique les risques des actions des projets et de décider en connaissance de cause s'il faut les prendre.

L'engagement intégré pour la paix obéit donc non seulement au principe du « ne pas nuire », mais également à celui du « connaître les risques » : les actions ne doivent pas aggraver involontairement les conflits ou en causer de nouveaux. Même soumises à l'évaluation la plus minutieuse, des actions peuvent échouer, sans pour autant signifier que l'approche était mauvaise. La sensibilité aux conflits dans

les contextes de stabilisation consiste à élaborer une compréhension complète et sincère de la manière dont, par sa propre présence, son propre rôle et les attentes ainsi suscitées sur le plan local, on influence les dynamiques de violence et les conditions sur place.

La réflexion doit également porter sur les interactions entre les sanctions et les actions de l'engagement intégré en situation de crise : les sanctions sont un des instruments à la disposition de la politique étrangère, elles ont pour objectif d'inciter la partie

Suivi du contexte de politique étrangère

Les diplomates et le personnel des partenaires de mise en œuvre n'ont pas accès aux zones du nord-ouest et du nord-est de la Syrie. Or, les développements politiques et militaires en cours dans les zones d'intervention des projets exigent des informations fiables et systématiques sur le contexte local et les changements actuels. Cette base est indispensable pour que les acteurs puissent assumer la responsabilité politique des activités bilatérales des projets dans les régions de crise. Le système de suivi du contexte (AKM) mandaté – de manière distincte des actions de projets – par le ministère fédéral allemand des Affaires étrangères met l'accent sur l'observation de facteurs qui sont pertinents pour les lignes rouges de la politique étrangère et le pilotage des projets, notamment dans le domaine du financement du terrorisme.

Le système de suivi du contexte en politique étrangère est indépendant des partenaires de mise en œuvre, notamment pour éviter les conflits d'intérêts (suivi par une tierce partie). La recherche d'informations librement accessibles sur le terrain se fait par le biais de réseaux de personnes de référence dans les zones d'intervention des projets. Les informations sur les contrôles locaux respectifs, l'état et l'orientation politique des structures d'autonomie administrative locales et les marges de manœuvre des groupes de la société civile jouent un rôle central. On étudie par exemple qui collabore avec les groupes terroristes, leur verse des « impôts », les soutient d'une autre manière ou les tolère. Ces informations peuvent être utilisées directement pour le pilotage des projets et les actions peuvent ensuite être adaptées en conséquence.



au conflit qui en fait l'objet à modifier son comportement. D'une part, et c'est un aspect important de la gestion des risques des actions, les actions de stabilisation ne doivent pas aller à l'encontre des sanctions décidées. D'autre part, les sanctions doivent être très précisément adaptées aux situations de crise et ne doivent pas entraver outre mesure d'autres actions constructives. Cette réserve s'applique particulièrement à la médiation, où la confiance et la coopé-

ration de toutes les parties au conflit conditionnent l'utilisation de l'instrument, qui peut être compromise par l'application maladroite de sanctions. Le ministère fédéral allemand des Affaires étrangères intervient donc en faveur d'un renforcement des liens entre les sanctions et les autres instruments et mesures politiques de stabilisation mis en place par l'UE, les Nations unies et d'autres partenaires internationaux.

Apprentissage dynamique

Les impulsions de politique étrangères ne peuvent être mesurées qu'à l'aune de la politique étrangère : l'engagement intégré pour la paix ne vise pas à satisfaire un besoin mesurable par des moyens techniques, mais il fournit des impulsions appuyant des processus politiques. De ce fait, son impact ne peut être apprécié qu'à l'aune de la politique étrangère : les actions engagées ont-elles appuyé des efforts en faveur d'un processus de paix ? Une influence a-t-elle été exercée sur le comportement des acteurs importants ? Une opportunité diplomatique s'est-elle ouverte pour d'autres activités ? Des alliances ont-elles pu être renforcées ? Existe-t-il des canaux de communication ouverts qui pourraient être utilisés pour des efforts de prévention en cas d'aggravation de la crise ?

L'apprentissage dynamique ne consiste pas seulement à observer des indicateurs et des objectifs intermédiaires ; le ministère fédéral allemand des Affaires étrangères examine en permanence ses hypothèses fondamentales et les informations actuellement disponibles. La procédure du ministère des Affaires étrangères est conçue pour permettre, dans le cadre des objectifs, de corriger le cap et d'adapter de manière

fondamentale les paramètres de l'action si les conditions-cadres changent, si les attentes ne sont pas satisfaites et qu'il n'est plus possible d'atteindre les objectifs. On ne repousse donc pas l'apprentissage jusqu'à la fin de l'action, ces ajustements sont un élément nécessaire du processus.

Le suivi adaptatif et les évaluations en parallèle appuient l'apprentissage dynamique et institutionnel et ont contribué – par exemple lors de la mise en œuvre de l'évaluation stratégique des « partenariats pour la transition » (voir l'encadré p. 51/Le partenariat Ta'ziz) – à des améliorations déterminantes lors de la réorientation. Les échanges avec des expert·e·s des milieux scientifiques, comme par l'intermédiaire de hubs scientifiques implantés à la direction générale S, sont une autre composante importante de ce processus d'apprentissage.

Le ministère fédéral allemand des Affaires étrangères veut en outre continuer à développer sa culture active de l'erreur. Quand il s'avère que des développements stagnent ou vont dans la mauvaise direction, il ne faut pas automatiquement de stratégie de sortie. Il faut souvent examiner dans un premier temps sous quels auspices s'annonce la coopération pour savoir si les

conditions nécessaires à la réalisation des objectifs visés existent et comment agir pour changer de cap. On peut, sur cette base, éventuellement examiner si et comment il est possible d'améliorer l'action et sa capacité d'intégra-

tion et, à cette lumière, si l'engagement de politique étrangère en situation de crise reste l'instrument adapté ou s'il convient de transférer les actions à d'autres acteurs.

Expériences tirées de l'engagement en Afghanistan

L'intervention internationale en Afghanistan entre 2001 et 2021 a montré que l'engagement international en situation de crise requiert davantage de réalisme et de modestie. Entre la lutte contre le terrorisme et le développement des structures de l'État, il faut définir et examiner en permanence, sur la base d'une analyse minutieuse, des objectifs réalisables et, le cas échéant, les adapter. L'engagement du gouvernement national est déterminant pour la réussite ou l'échec. La communauté internationale a dû et doit beaucoup apprendre : les progrès socioéconomiques à eux seuls apportent aussi peu la paix que les interventions militaires. Gérés de manière déficiente, les budgets d'aide massifs peuvent encourager la corruption, susciter des attentes exagérées quant à la rapidité des changements voire, dans le pire des cas, saper la légitimité des institutions de l'État.

Il faut utiliser les informations sur la situation sur le terrain de manière plus rapide et plus ciblée afin d'adapter le soutien. Une vision détaillée des structures de pouvoir et des dynamiques à l'œuvre sur le terrain est nécessaire. Cette exigence est à prendre en compte lors de la conception des projets et il faut, si nécessaire, procéder à des réorientations. Pour ce faire, des instruments flexibles au service des processus politiques sont requis. Le ministère fédéral allemand des Affaires étrangères n'a cessé de perfectionner ces instruments flexibles, notamment à la lumière des expériences acquises en Afghanistan. La conséquence ultime des constats douloureux tirés de l'engagement en Afghanistan ne doit pas être de réduire l'engagement mondial en matière de politique sécuritaire, car les défis et les menaces qui pèsent sur le monde subsistent.

Instruments



Nos actions sur le terrain renforcent la présence et la gouvernance légitime dans les zones de conflit, apportent aux dividendes de la paix, la démocratie, l'État de droit et la sécurité. Désarmer les milices, lutter contre l'extrémisme et la criminalité, tels sont les instruments de l'engagement intégré pour la paix.

Les approches politiques étayées par des projets que suit le ministère fédéral allemand des Affaires étrangères dans le domaine de l'engagement intégré pour la paix peuvent être regroupées en instruments thématiques. Ces instruments sont utilisés de manière spécifique en fonction du contexte, associés entre eux de manière flexible et subordonnés aux objectifs concrets de la politique étrangère. Les principaux instruments sont le soutien ciblé au rétablissement ou à l'instauration d'une gouvernance et d'un fonctionnement efficace de l'État et de ses services publics dans les zones de conflit, le cas échéant selon une approche civilo-militaire ; la réforme du secteur de la sécurité (RSS) y compris la mise en place des structures policières ; le désarmement, la démobilisation et la réintégration (DDR) ; la promotion de l'État de droit ; la médiation de paix ; la promotion de la démocratie, ainsi que la lutte contre l'extrémisme violent et la criminalité internationale. Ces dernières années, le ministère fédéral allemand des Affaires étrangères s'est doté progressivement d'une expertise et d'un savoir-faire opérationnel, également au moyen d'échanges intensifs avec les milieux scientifiques, la société civile et des institutions partenaires internationales.

Outre tous ces instruments, il existe également chez d'autres ministères des approches complémentaires importantes dont certaines sont mises en œuvre au service de la promotion de la paix, et d'autres de manière autonome. Leur utilisation dans le domaine d'attribution du ministère fédéral allemand des Affaires étrangères se distingue par les objectifs politiques poursuivis par ces instruments.

Le Fonds des Nations Unies pour la consolidation de la paix est un exemple d'instrument pouvant être mis en œuvre de manière flexible en fonction de la thématique traitée. Il met en œuvre, au sein d'un cadre stratégique, des mesures très diverses dans les domaines de la prévention des crises, des transitions, de la coopération transfrontalière, ainsi que du climat et de la sécurité. L'Allemagne est devenue l'un des principaux bailleurs du Fonds de consolidation de la paix. En outre, le ministère fédéral allemand des Affaires étrangères s'engage dans le cercle des bailleurs afin d'augmenter l'orientation du fonds sur les impacts, de promouvoir des modèles de financement innovants et plus durables et d'améliorer l'efficacité du Fonds au profit de la consolidation de la paix, selon une approche sensible aux

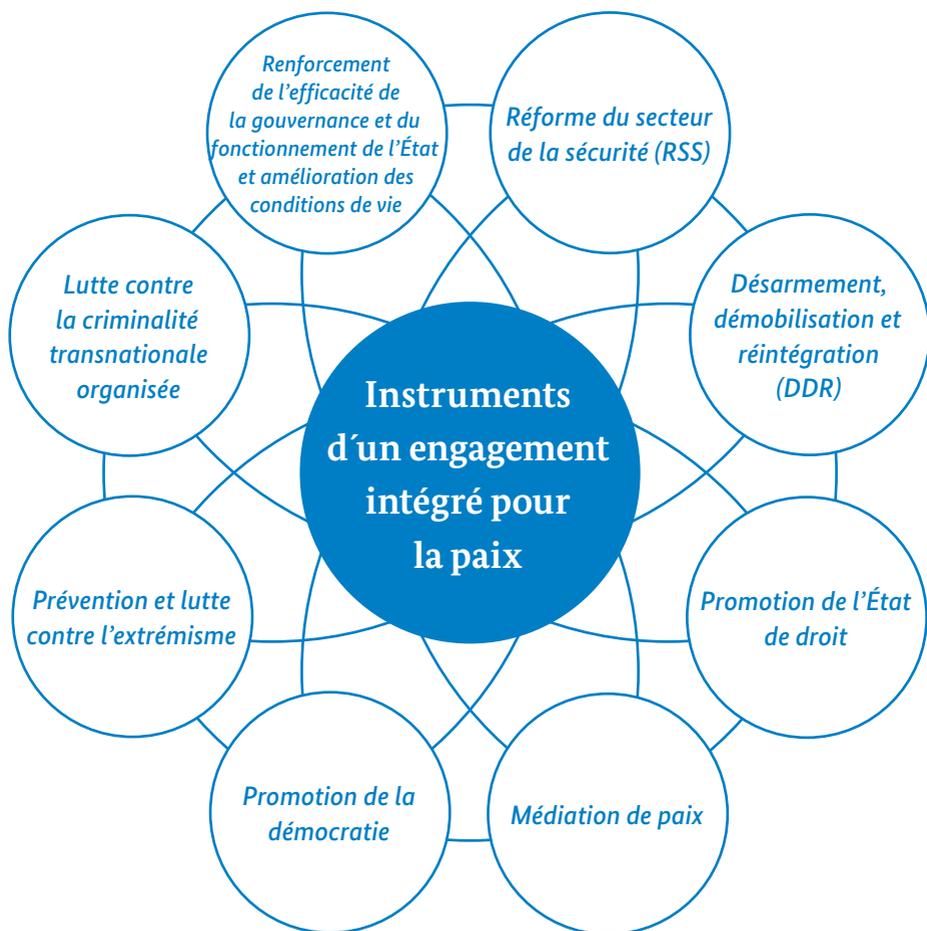
aspects de genre. Il s'agit ici de permettre non seulement une participation accrue des femmes aux processus de paix, mais aussi, par l'utilisation de processus adaptés, une prise en considération effective de leurs intérêts. Ainsi, la représentation diverse peut avoir un effet positif durable sur le processus de paix.

Renforcement de l'efficacité de la gouvernance et du fonctionnement de l'État et amélioration des conditions de vie

Les actions qui contribuent à une amélioration immédiate de la situation pour (certaines) parties de la population peuvent exercer une influence considérable sur les dynamiques de conflit, si elles sont attribuées à un processus ou à un acteur politique et qu'elles renforcent de ce fait la légitimité de la gouvernance et de l'État. À ce propos, on parle souvent de ce que l'on appelle les « dividendes de la paix » générés par des améliorations concrètes, par exemple dans les infrastructures ou les services, au moment où on peut constater un renoncement à la violence ou un appui aux processus de paix (voir l'encadré p. 22/Les dividendes de la paix). Le rapport de confiance entre l'État et ses citoyen-ne-s est amélioré et la capacité d'action de l'État, renforcée. Comme pour toutes les mesures

de l'engagement intégré pour la paix, l'analyse et le pilotage étroit sont ici aussi prioritaires. Qui, exactement, doit être soutenu et pourquoi ? Cela permet par exemple de prouver à la population que certains conseillers municipaux agissent en faveur de ses intérêts. Ou que des acteurs du conflit, qui décident d'emprunter une voie (plus) pacifique, peuvent renforcer de façon visible leur soutien au sein de la population. En effet, un des enjeux des améliorations concrètes est aussi de protéger certains groupes de population menacés.

La gamme de ces actions est particulièrement vaste et découle de la situation concrète donnée. La police, l'administration ou les établissements d'enseignement sont ainsi renforcés afin de pouvoir proposer des services de base. On élimine des munitions et des dispositifs pièges et on rétablit l'infrastructure de base pour l'électricité, l'eau ou les routes. L'administration locale est renforcée et l'emploi encouragé. Des mesures sont prises pour lutter contre les effets négatifs de la migration irrégulière, comme la traite des êtres humains et le trafic de migrant-e-s. La protection de groupes de population menacés et des frontières est plus efficace. Par ailleurs, le retour et la réintégration des migrant-e-s depuis les pays de transit sont appuyés.



Réforme du secteur de la sécurité (RSS)

Les institutions et les acteurs de la sécurité sont, à de nombreux égards, des clés de l'engagement dans le domaine de la prévention des crises, de la stabilisation et de la promotion de la paix : les forces de sécurité non rémunérées, mal équipées et mal dirigées ne peuvent pas protéger efficacement la population. Il arrive qu'elles réduisent la sécurité de la population au lieu de l'augmenter, par

un recours exagéré à la violence ou à la répression et ce d'autant plus que souvent, les organes de sécurité de l'État ne sont pas les seuls acteurs de la sécurité. Les milices ou les groupes d'autodéfense peuvent, de même, être responsables de la sécurité ou de l'insécurité, ce qui nuit durablement à la confiance des citoyen-ne-s dans leur État. À cela vient s'ajouter le risque que les autorités militaires imposent leurs intérêts politiques sous forme de coups d'État militaires.

L'engagement intégré pour la paix après le « changement d'époque » (Zeitenwende) de l'agression russe contre l'Ukraine

Le ministère fédéral allemand des Affaires étrangères a réagi à la guerre d'agression russe contre l'Ukraine en soutenant avec détermination l'État ukrainien et la société civile ukrainienne, afin de renforcer à tous les niveaux leur capacité de résistance et de résilience à l'attaque russe, en adaptant de manière dynamique ses priorités d'action au déroulement de la guerre et aux besoins de l'Ukraine. Au moment de la rédaction finale du présent concept, l'accent est mis sur le soutien aux actions visant à réintégrer rapidement les territoires libérés de l'occupation russe dans les structures étatiques et sociales de l'Ukraine. Un autre axe d'action privilégié est l'appui à la documentation des atteintes aux droits humains et des crimes de guerre et, plus particulièrement, à l'identification des victimes de la guerre. Le ministère fédéral des Affaires étrangères a en outre accordé la priorité aux besoins des forces de sécurité et de défense ukrainiennes, dans le cadre de l'initiative de renforcement des capacités des forces de défense et de sécurité, mise en œuvre conjointement avec le ministère fédéral allemand de la Défense. Les deux ministères, qui entretiennent une coopération éprouvée, se concertent sur les projets d'appui à l'Ukraine, dont ils partagent la responsabilité budgétaire.

Une réforme complète du secteur de la sécurité (RSS) permet à ses acteurs de travailler de manière plus efficace pour garantir la sécurité de toutes les composantes de la population.³ Cette réforme doit en même temps constituer l'obligation pour les forces de sécurité de respecter les bases juridiques (des droits humains) de leur travail et de renforcer le contrôle civil. L'équipement et la formation s'imbriquent l'un dans l'autre et sont complétés et accompagnés par un conseil conceptuel aux partenaires. En renforçant le contrôle et la gouvernance, on réduit le risque de « déchaînement », ainsi que la vulnérabilité particulière du secteur de la sécurité à la corruption. Le Parlement, la société civile et les médias peuvent coopérer dans ce domaine. Les processus de réforme correspondants doivent toujours être intégrés à un processus politique global et être portés par des acteurs politiques, c'est là un préalable à tout soutien extérieur à la RSS pour qu'il soit efficace.

Les forces de sécurité civiles ont un rôle clé à jouer, surtout dans les contextes de crise internes, car elles

doivent être déployées aussi bien à titre préventif que pour garantir les solutions convenues aux conflits et doivent satisfaire durablement aux besoins fondamentaux des populations en matière de sécurité. C'est la raison pour laquelle l'engagement du ministère fédéral allemand des Affaires étrangères dans la RSS met fortement l'accent sur la mise en place de forces de police performantes, proches des citoyens et agissant conformément aux normes de l'État de droit. Une police réformée fondant son action sur les principes de l'État de droit peut devenir le garant de la sécurité intérieure. La police ne doit plus être un organe utilisé de manière abusive par les régimes autocratiques ou dictatoriaux pour affirmer leur pouvoir. Dans le même temps, il est régulièrement indispensable de rétablir la confiance entre la population et les services de sécurité. Dans ce contexte, un soutien multilatéral, tel qu'il est fourni par les missions des Nations unies ou les missions civiles de la Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC), constitue, quand il est disponible, l'approche prioritaire, complétée par des approches bilatérales.

³ La stratégie interministérielle d'appui à la réforme du secteur de sécurité (RSS) dans le contexte de la prévention des crises, de la gestion des conflits et de la promotion de la paix constitue un cadre important pour l'utilisation de cet instrument

Désarmement, démobilisation et réintégration (DDR)

Les (ex-)combattant·e·s, comme les milices ou les rebelles, constituent un défi particulier pour la stabilisation et la promotion de la paix, non seulement à l'issue de la signature d'un accord de paix, mais souvent avant et pendant les négociations qui y mènent. Il convient ici de tenir compte de la complexité de ces processus. Le désarmement, la démobilisation et la réintégration (DDR) d'ex-combattant·e·s n'est

pas un processus uniquement technique ; il est également éminemment politique : il faut proposer aux acteurs armés une alternative – politique, économique et sociale – à la violence et au conflit⁴. Pour être efficace, les processus de DDR requièrent un engagement politique global de toutes les parties en présence, ainsi qu'un concept répondant spécifiquement au contexte, qui prenne en compte tous les niveaux et toutes les parties prenantes au conflit et montre des perspectives politiques et socioéconomiques. D'autres approches, comme

4 La stratégie interministérielle d'appui au « travail sur le passé et la réconciliation (justice transitionnelle) » témoigne d'approches importantes dans ce domaine.

Mise en place d'unités de contrôle mobiles de la police des frontières au Niger

Les régions frontalières sont un lieu où l'application du monopole de l'État de la violence légitime et la garantie de la sécurité des citoyen·ne·s sont parfois difficiles, avec, par conséquent, le risque de voir les terroristes et les groupes criminels organisés y établir des structures parallèles (gouvernements fantômes locaux). Le Niger a demandé l'aide de la communauté internationale pour améliorer la protection de ses longues frontières par la mise en place d'unités mobiles assurant une surveillance plus efficace. Les analyses allemandes ayant confirmé ce besoin, un soutien financier correspondant a été accordé. Les éléments de l'assistance-conseil à la police et de la formation initiale et continue, fournis notamment par la mission EUCAP Sahel Niger, s'articulent avec des éléments d'équipement et avec des mesures dans le domaine des infrastructures. La mission de la PSDC sur place instaure, par le biais d'actions de dialogue accompagnant les projets, la confiance nécessaire entre les unités de la police des frontières nigérienne et la population.

la réduction de la violence communautaire, visant à endiguer les potentiels de violence, et la gestion des armes et des munitions peuvent être des éléments d'un tel processus ou apporter une contribution importante avant, pendant et après un processus de paix. Ainsi, il convient toujours d'avoir recours au DDR en l'équilibrant soigneusement et en l'associant à d'autres instruments et approches comme la réforme du secteur de la sécurité, la médiation, l'amnistie (en fonction du contexte) ou les poursuites pénales, en tenant compte de la configuration politique et du champ des possibles.

Promotion de l'État de droit

L'existence d'un ordre fondé sur le droit et des règles est la base d'une coexistence pacifique. Les crises peuvent être causées par le fait que le contrat social codifié par le droit constitutionnel n'est pas ou plus largement accepté. Dans les situations de post-conflit, ce sont précisément les constitutions qui fournissent une base juridique aux négociations de paix et aux résultats de la médiation. Dans ce contexte, la promotion de l'État de droit vise à créer un ordre fondé sur le droit et des règles comme base de la coexistence pacifique.

Le renforcement d'une constitution réglementant de manière juridiquement contraignante les résultats des négociations de paix, garantissant les droits des individus et des groupes et légitimant et limitant la domination de l'État est très important. La promotion de l'État de droit a pour priorité d'assurer le respect du droit par le pouvoir exécutif et son contrôle par les tribunaux ou d'autres mécanismes, y compris non-étatiques, de règlement des conflits. Le droit local, qui s'intègre à l'ordre régional concerné et à l'ordre international, aussi bien au plan normatif qu'institutionnel, est un moyen de règlement non-violent des conflits. Il n'est pas rare que le droit pénal et la lutte contre l'impunité soient également très importants pour la stabilité d'un pays. Dans l'idéal, la mise en œuvre de projets juridiques dans les pays partenaires s'accompagne d'accords internationaux par lesquels le pays partenaire s'engage à mettre en œuvre ses propres réformes de l'État de droit. Il est toujours important d'assurer un soutien technique qui prenne également en compte les possibilités et les besoins politiques.

La promotion de l'État de droit est intimement liée au travail sur le passé et la réconciliation, très importants,



surtout à l'issue de conflits violents.⁵

À ce propos, des mécanismes allant au-delà du simple travail de droit pénal (commissions Vérité et réconciliation, mémoire historique collective, manuels scolaires) peuvent apporter une contribution importante à la pacification.

Médiation de paix

La médiation de paix est la médiation de conflits, effectuée sur la base du volontariat par une tierce partie, acceptée par les parties au conflit et prenant la forme de processus formels et infor-

mels de négociation et de dialogue. La médiation de paix appuyée par le ministère fédéral allemand des Affaires étrangères se concentre de plus en plus sur les processus de dialogue sociaux et sur l'appui aux médiations politiques de règlement des conflits menées au niveau gouvernemental, par exemple lors de cessez-le-feu ou d'accords de paix. Les domaines d'intervention de la diplomatie et de la médiation de crise vont de la réduction des risques et de la violence à la tentative d'instaurer une paix sociale durable en passant par la stabilisation.

5 La stratégie interministérielle de promotion de l'État de droit et la stratégie interministérielle d'appui au « travail sur le passé et la réconciliation (justice transitionnelle) » fournissent elles aussi des repères importants dans ce domaine.

Réforme constitutionnelle au Soudan

Au Soudan, le ministère fédéral allemand des Affaires étrangères appuie depuis 2014, en collaboration avec la Fondation Max Planck, le conseil technique et thématique sur les réformes constitutionnelles et sur leur mise en œuvre. Dans un premier temps, le ministère des Affaires étrangères a apporté son soutien en lien avec les efforts de réforme menés dans le cadre d'un dialogue national placé sous l'égide du président d'alors, Omar el-Béchir, et de la Législature nationale du Soudan. Depuis le renversement d'el-Béchir, le ministère appuie le nouveau gouvernement de transition dans sa recherche de solutions durables en assurant une médiation entre les intérêts divergents. Suite au dernier coup d'État, le projet se concentre à nouveau sur un échange universitaire qui fournira une orientation dans le domaine sensible de la constitution nationale.

La structure de soutien à la médiation mise en place ces dernières années et l'augmentation des ressources financières permettent le recours ciblé à une expertise logistique, technique, méthodologique, pratique et scientifique de soutien à des médiations de haut niveau menées par des tiers ou au rôle de médiateur de l'Allemagne. Lors de cette approche, le ministère fédéral allemand des Affaires étrangères suit les domaines d'action prioritaires suivants :

- **Engagement propre en étroite concertation avec des partenaires :** quand le ministère fédéral allemand des Affaires étrangères intervient au plan politique directement en tant que médiateur sur la scène politique, il appuie des formats de dialogue, détache des envoyés spéciaux ou sert d'intermédiaire dans le cadre de la médiation « navette ». L'objectif est de favoriser un accord sur un thème précis entre deux ou plusieurs partenaires.
- **Appui et coordination des processus de médiation de tiers :** les tiers bénéficiant du soutien du ministère fédéral allemand des Affaires étrangères disposent parfois d'accès utiles à des acteurs majeurs et peuvent ainsi, directement et de manière très accessible, réagir à des dynamiques de conflit complexes.

- **Appui à l'engagement multilatéral et coopération stratégique au niveau de l'État :** le ministère fédéral allemand des Affaires étrangères appuie les procédures de médiation des Nations unies, de l'OSCE et de l'UE, tant au niveau financier que par du personnel doté de l'expertise nécessaire, et s'efforce d'approfondir les coopérations bilatérales dans le domaine de la médiation.

Développement conceptuel et professionnalisation : l'Allemagne a développé, sur une base théorique, une vaste expertise méthodologique et son secteur de la médiation se distingue par une très grande diversité d'acteurs issus de la société civile. Ces acteurs mettent l'expertise obtenue par de longues années de pratique directement au service des processus de médiation, et la transmettent également aux acteurs, aux parties aux conflits et aux partenaires de coopération locaux dans le cadre du renforcement des capacités. Le ministère fédéral allemand des Affaires étrangères a recours à cette riche expérience pour poursuivre le développement de la médiation également au niveau conceptuel, p. ex. dans le contexte de conflits liés à la crise climatique. Assumer un rôle de médiateur, qu'il soit d'appui ou direct, présuppose que l'on puisse avoir confiance et foi dans toutes les parties au

conflit. L'engagement intégré en situation de crise peut créer des conditions propices à la médiation, notamment en instaurant des accès et la confiance envers toutes les parties au conflit. En même temps, ce type d'engagement d'appui – surtout s'il est concentré sur une des parties au conflit – peut être perçu comme partial. C'est pourquoi chaque intervention du ministère fédéral allemand des Affaires étrangères dans les contextes de conflit doit être précédée d'une analyse des dilemmes potentiels en matière d'objectifs et de résultats.

Promotion de la démocratie

À l'heure actuelle, partout dans le monde, les démocraties sont gravement sous pression. Les mouvements démocratiques doivent faire face à une violence massive, qu'elle soit étatique ou non-étatique ; à de nombreux endroits, les marges d'action de la société civile se réduisent comme peau de chagrin. La panoplie d'instruments de la promotion de la démocratie est mise au service de l'engagement intégré pour la paix dans des contextes où les structures démocratiques sont gravement compromises et où il existe un risque de déstabilisation, comme dans les jeunes démocraties qui doivent se consolider à l'issue de processus de transition.

Les élections et les questions du contrôle parlementaire et de la participation du Parlement aux décisions politique sont des points critiques dans le déroulement de nombreuses crises.

Si certaines parties de la population sont tenues à l'écart des décisions, cela peut entraîner des explosions de violence et renforcer les clivages. En même temps, des élections libres et équitables ou la certitude de pouvoir se faire entendre par des moyens pacifiques favorisent le règlement non-violent des conflits. L'engagement du ministère fédéral allemand des Affaires étrangères met la priorité sur quatre domaines :

- **Assistance et observation électorale :** le ministère fédéral allemand des Affaires étrangères accompagne les élections à tous les niveaux considérés comme particulièrement importants parce qu'ils jouent un rôle phare au niveau politique global, que leur mise en œuvre démocratique soit gravement menacée ou qu'ils soient par exemple importants pour la stabilité régionale. L'assistance électorale porte sur l'ensemble du cycle électoral et donc, explicitement, également sur les périodes entre les rendez-vous électoraux.
- **Assistance et conseil parlementaires :** le ministère renforce la position des parlements face à l'exécutif, les appuie

p. ex. lors de leurs activités de relations publiques ou de mesures visant à les rapprocher des citoyen-ne-s, encourage, conjointement avec l'administration du Bundestag, les échanges de parlementaires et de personnel et met à disposition une expertise pour la mise en place et le développement de structures parlementaires.

- **Renforcement de la société civile dans le processus démocratique et augmentation de la participation démocratique** : ces aspects sont particulièrement nécessaires dans les contextes où l'engagement de la société civile est de plus en plus limité par des actes étatiques ou non-étatiques (« shrinking

spaces »). Les groupes vulnérables, ethniques, religieux ou autres, en particulier les femmes et les jeunes, ainsi que les minorités, sont impliqués dans les processus décisionnels démocratiques.

- **Soutien aux médias objectifs et libres** : ces actions favorisent l'existence d'un paysage médiatique pluraliste comme base de la formation démocratique des opinions, qui est actuellement de plus en plus mise sous pression par la diffusion ciblée de fausses informations. En même temps, les nouvelles technologies de communication permettent les échanges et l'interconnexion de la société civile, y compris dans les contextes répressifs.



Le partenariat Ta'ziz

En réaction aux bouleversements de ce que l'on appelle le « Printemps arabe », le ministère fédéral allemand des Affaires étrangères a développé deux programmes de soutien, le Partenariat de transformation et le Partenariat scientifique. Il s'agit de deux instruments complémentaires et flexibles destinés à appuyer les processus démocratiques dans les pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient et à renforcer la participation de la société civile et l'action en réseau. Le partenariat de transformation a été réorienté en 2020-2021 : les aides de la direction générale S, qui interviennent au plus près des processus politiques, se concentrent depuis sur des pays dans lesquels l'action peut être reliée à des processus de transformation démocratiques de l'État de droit. Le Partenariat scientifique de la direction générale 6, conçu sur le long terme, préserve grâce à ses projets en matière de politique culturelle et éducative, la possibilité de créer, avant même l'élaboration de politiques, des marges de manœuvre pour la génération future dans des pays qui n'ont pas encore rejoint la voie de la transformation. Les deux programmes constituent ensemble le « partenariat Ta'ziz pour la démocratie ». Le mot arabe « ta'ziz » signifie renforcement ou consolidation et illustre l'âme du programme : renforcer les réformes et les structures démocratiques.

Prévention et lutte contre l'extrémisme

La radicalisation et l'extrémisme sont des phénomènes mondiaux à fort potentiel de déstabilisation, même pour les sociétés stables, et leur action se déploie souvent par-delà les frontières, grâce à Internet et aux réseaux mondiaux. En particulier, l'extrémisme violent – qui utilise, soutient ou rend

possible la violence à des fins politiques, idéologiques ou religieuses extrémistes – est à l'origine de crises, prolonge les conflits et réduit les perspectives de réussite de la promotion de la paix. Les groupes extrémistes opérant au plan transnational peuvent renforcer la criminalité organisée et inversement. En outre, ils menacent la sécurité des ressortissant·e·s allemand·e·s en Allemagne et à l'étranger.

Pour traiter de manière efficace les effets déstabilisants de l'extrémisme et de la radicalisation, il faut une approche associant de manière équilibrée la prévention et la réaction.

La prévention de l'extrémisme violent (PEV) agit au niveau des causes du phénomène et de ses facteurs structurels et adopte ainsi une perspective à long terme axée sur le développement. La lutte contre l'extrémisme violent (LEV), en revanche, met l'accent sur des mesures principalement axées sur les individus, les groupes ou les communautés menacées. Elle a pour but d'empêcher les acteurs extrémistes déjà actifs de perpétrer des actes violents et, dans un second temps, de permettre leur déradicalisation et leur réinsertion dans la société.

L'engagement intégré du ministère fédéral allemand des Affaires étrangères en situation de crise se déploie en particulier lors des actions contre l'extrémisme violent et les complète par des éléments de prévention. C'est le cas principalement dans les contextes de fragilité, où il convient de prévenir le retour en force des groupes extrémistes. Pour couper l'herbe sous le pied de l'extrémisme violent dans les zones de crise et de conflit, il est important que les forces de sécurité et les autorités

civiles coopèrent afin que les populations aient le sentiment d'être comprises et d'être en sécurité. Cela passe également, par exemple, par la lutte contre les représentations de masculinité toxique propageant une vision d'apologie de la violence. En même temps, la déradicalisation fait l'objet d'une politisation massive dans certains pays et la définition de l'« extrémiste » est par exemple utilisée pour opprimer les opposants. C'est pourquoi les mesures prises dans ce domaine doivent être conçues avec beaucoup d'attention et faire l'objet d'une réflexion conforme à nos valeurs.

Lutte contre la criminalité transnationale organisée

Presque toutes les crises majeures actuelles, de l'Afrique à l'Asie du Sud et à l'Amérique latine en passant par le Moyen-Orient et l'Afghanistan, sont très marquées par la criminalité transnationale organisée (CTO) qui occasionne, aggrave ou prolonge les conflits. La CTO agit dans des contextes de conflit et sape les efforts de paix et de stabilisation en affaiblissant les structures de l'État. La lutte contre la CTO doit donc être davantage prise en compte par la politique étrangère et la politique de sécurité.

Il est fréquent que la CTO coopère avec des groupes terroristes. Certes, les groupes terroristes et les groupes criminels ont des motivations différentes, le terrorisme ayant généralement pour objectif la destruction active de l'autorité de l'État, tandis que la CTO poursuit un but principalement lucratif. Ils n'en coopèrent pas moins dans de nombreux contextes de crise, car la CTO constitue une des sources de financement du terrorisme. Le développement des capacités des pays partenaires en vue d'une lutte efficace contre la CTO a donc des points communs avec la lutte contre le terrorisme.

L'analyse et le tableau de la situation, les projets concrets et les recommandations politiques pour la lutte contre la CTO ont été élaborés en étroite coopération au sein du groupe de pilotage interministériel, avec des partenaires internationaux et la communauté d'expert-e-s. Le traitement actuel de la CTO par des canaux de politique commerciale (contrefaçon), environnementale (ressources naturelles), migratoire ou des droits humains (trafic de migrant-e-s, traite d'êtres humains) ou les canaux policiers (drogue, trafic d'armes) offre des angles d'attaque importants.

Perspectives



Quels sont les facteurs qui font dériver les sociétés d'un conflit inévitable dans une crise violente ? Pour le comprendre et pour pouvoir agir plus tôt et de manière plus ciblée et plus efficace, il faut davantage de connaissances et d'expériences et que celles-ci soient plus concrètes. Au cours des dernières années, le domaine de la stabilisation a énormément appris et est donc maintenant doté d'une panoplie d'instruments très différenciés. Dans le domaine de la prévention, il faut encore affiner et améliorer la compréhension et les instruments. Investir dans la prévention des crises donne des résultats. Pour traiter sérieusement les crises de ce monde, de l'honnêteté et de l'humilité sont requises pour faire la différence par une action plus ciblée, mieux réfléchie et plus intégrée.

Une politique de paix intégrée, pragmatique et agissant concrètement doit toujours se remettre en question pour pouvoir accomplir des avancées

réelles. Le présent concept associe des expériences précieuses, souvent difficiles, tirées de conflits passés comme l'Afghanistan et l'Irak, à un regard dirigé vers l'avenir. Même si, au moment de la rédaction du présent document, on ne peut pas encore évaluer complètement les effets de l'attaque russe contre l'Ukraine, il est clair que les défis exigent de remettre toujours en question et de continuer de développer ses propres compétences stratégiques dans des contextes très dynamiques. Les valeurs et les intérêts qui dirigent cette action ne sont pas des pôles opposés, mais sont très étroitement imbriqués. Une définition claire des intérêts et des objectifs qui en découlent contribue non seulement à un meilleur positionnement stratégique, mais en particulier aussi à la transparence, à la prévisibilité et à la fiabilité pour nos partenaires. Le ministre fédéral allemand des Affaires étrangères met les capacités décrites dans ce concept au service d'une politique active de paix.

Mentions légales

Éditeur

Ministère fédéral des Affaires étrangères
Département S
Werderscher Markt 1
10117 Berlin

Version

Décembre 2022

Impression

Zarbock GmbH und Co. KG
Sontraer Straße 6
60386 Frankfurt am Main

Design

LHLK Agentur für Kommunikation GmbH
10827 Berlin

Crédits photos

Martine Perret / UN Photo / Titre
Uli Deck / picture alliance / dpa / p. 6
Florian Gaertner / picture alliance / photothek / p. 11
Preview / Ministère fédéral allemand des Affaires étrangères / Carte p. 12
Liesa Johannssen / picture alliance / photothek / p. 18
Mohammed Elshamy / picture alliance / AA / p. 24
Gema Cortes / UN Photo / p. 28
Privé / p. 35
ASSOCIATED PRESS / p. 38
Mahmoud Hjjaj / picture alliance / AA / p. 46
ASSOCIATED PRESS / p. 50
Frank Hammerschmidt / picture alliance / dpa / p. 54

