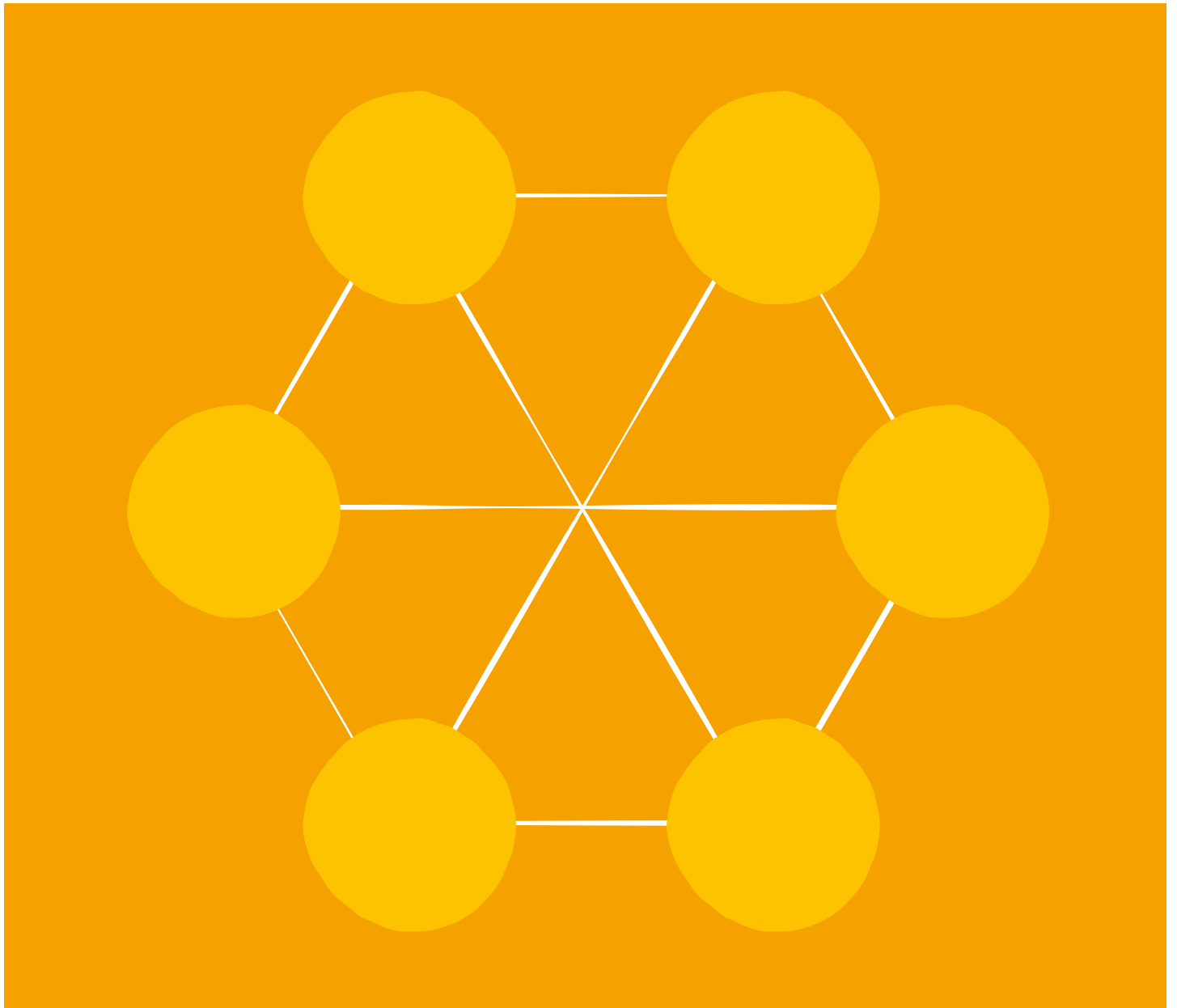




international
alert

Les centres d'expertise en sensibilité aux conflits : Une étude comparative de six CESC

Résumé



Fondé par :



À propos d'International Alert

International Alert œuvre au plus près des personnes directement touchées par le conflit afin de bâtir une paix durable.

Centrée sur la résolution des causes profondes des conflits au-delà des clivages, notre action rassemble tous les acteurs, de la base aux échelons décisionnels supérieurs, autour de la construction d'une paix pérenne.

www.international-alert.org

© International Alert 2021

Tous droits réservés. Il est interdit de reproduire, d'archiver ou de transmettre cette publication, même partiellement, sur un support quelconque, par un moyen électronique ou mécanique, par photocopie, enregistrement ou autre, sans en citer la source.

Maquette : D.R. ink

Couverture : © Le Pictorium/Michael Bunel/Alamy



international
alert

Les centres d'expertise en sensibilité aux conflits : Une étude comparative de six CESC

Résumé

Étude réalisée à la demande d'International Alert

Pyt Douma, consultant indépendant, septembre 2021, chercheur principal

François Lenfant, consultant associé d'International Alert, directeur de l'étude

Novembre 2021

Résumé

Dans le cadre du projet d'expérimentation d'un centre d'expertise en sensibilité aux conflits (CESC) en République démocratique du Congo (RDC) financé par le ministère britannique des Affaires étrangères, du Commonwealth et du Développement (FCD0), International Alert a commandé une étude de centres déjà en place dans six pays. L'objectif est double : 1) dégager les enseignements essentiels et 2) guider la réflexion et la discussion autour des besoins et des réponses en matière de sensibilité aux conflits en RDC. Les centres d'expertise étudiés sont situés au Sud-Soudan, au Soudan, en Libye, au Liban, au Myanmar et au Yémen. Cinq aspects fondamentaux communs à tous – mandat, taille, agences d'exécution, activités et méthodes de mesure d'impact – sont examinés dans le but de cerner les constantes et les variables entre ces différents centres et d'éclairer la réflexion sur un éventuel centre en RDC. Des entretiens semi-structurés ont été menés avec 52 personnes, dont des représentants des bailleurs (17), des agences d'exécution de CESC (15), des experts en sensibilité aux conflits (11), des ONGI ou partenaires d'exécution (7) et des ONG locales (2). Nous avons également puisé des informations dans les sites Web respectifs des CESC. Le tableau ci-après donne une vue d'ensemble comparative des six CESC et des cinq thèmes considérés.

| Centre | Besoin/Mandat | Taille/Budget/Bailleurs | Agence d'exécution | Activités | Méthode de mesure d'impact |
|--|--|--|---|---|--|
| CSRF South Sudan | Manque de compréhension du contexte de la part des bailleurs | Important financement institutionnel multibailleurs (1,6 M GBP) | ONG de consolidation de la paix, présence physique limitée | Avec des acteurs humanitaires : recherche, formation, mobilisation/plaidoyer | Récolte de résultats (appuyée par une théorie du changement) |
| CSF Soudan | Aider le secteur de l'aide à être plus sensible aux conflits ; améliorer l'aide au Soudan | Modeste, un seul bailleur (600 000 GBP) | ONG de consolidation de la paix, présence physique limitée | Analyses, débats, échange d'enseignements, apport de capacités d'appui au secteur de l'aide | Récolte de résultats |
| Yemen Conflict Sensitivity Platform | Manque de compréhension du contexte ; intervention à l'échelon stratégique en vue de réorienter l'aide | Moyen, un seul bailleur (1 M GBP) | ONG de consolidation de la paix, établissement d'enseignement supérieur | Renforcement des capacités d'acteurs de l'aide individuels et du secteur de l'aide ; échange d'enseignements et apprentissage | Cadre logique (conjugué avec une TdC pour comprendre les trajectoires de changement) |
| CSA Forum Libya | Manque de compréhension du contexte | Moyen, multibailleurs (200 000 USD) | ONG de consolidation de la paix, présence physique limitée | Analyses actuelles du conflit pour les acteurs humanitaires internationaux ; organisation d'ateliers et activités de recherche | Enquête mesurant l'évolution de l'activité par participant (dans le cadre d'une TdC) |
| Myanmar NGO | Apporter des réponses à la complexité du contexte du conflit | Important, services payants (pas de financement par des bailleurs institutionnels) | ONG locale, forte présence physique | Services payants de recherche, facilitation et formation proposés à tous les acteurs intervenant dans le pays | s. o. |

| | | | | | |
|---|---|----------------------------|---|---|-------|
| Lebanon Conflict Sensitivity Forum | Manque d'attention à la sensibilité aux conflits dans les travaux des ONG locales ; également déclenché par la crise des réfugiés syriens | Modeste, financement local | ONG de consolidation de la paix locale, présence physique | Épaulé principalement des acteurs humanitaires locaux par le biais d'activités de formation et de mobilisation | s. o. |
|---|---|----------------------------|---|---|-------|

Historique des centres d'expertise en sensibilité aux conflits et publics ciblés

L'étude constate que **la majorité des centres d'expertise sont au départ financés et conçus par des bailleurs** (à l'exception du Liban). Ils sont nés avant tout de la nécessité d'identifier les risques résultant d'interventions de la communauté internationale **insuffisamment éclairées sur le contexte**, mais aussi du vif intérêt des bailleurs pour une **meilleure coordination de l'assistance, en particulier de l'assistance humanitaire et de l'assistance au développement**. Ils varient en taille et en personnel : certains sont assez importants et sont financés par des bailleurs sur une base pluriannuelle (CSRF South Sudan), d'autres sont de taille modeste et se développent de manière organique (Liban). La plupart axent leur action sur l'humanitaire, à l'exception du Myanmar qui a œuvré avec tous les acteurs du secteur de l'aide, y compris les agences pour le développement et la consolidation de la paix. Ils ont en un premier temps orienté leur action vers les organisations internationales – ONG, institutions des Nations Unies, bailleurs – mis à part le Liban, qui s'est manifestement concentré sur les acteurs locaux dès le départ, et le Myanmar. Certains centres ont progressivement ajouté des acteurs locaux aux bénéficiaires de leurs prestations, notamment dans le domaine du renforcement des capacités. La plupart sont gérés par un groupement d'agences d'exécution, généralement des ONGI pour la consolidation de la paix et la résolution des conflits et des institutions de recherche (Yémen, Sud-Soudan), ou par une seule ONG (Libye et Liban).

Principales prestations et fonctions des CESC

Les activités suivantes, diversement conjuguées, constituent le cœur de métier des CESC : a) **recherche et analyse**, b) **formation et renforcement des capacités**, et c) **mobilisation et plaidoyer**. La recherche et l'analyse sont considérées comme des activités « fondamentales » de ces centres. Dans la majorité des cas, elles s'adressent aux bailleurs, ceux-ci manquant souvent d'informations contextuelles pour guider leurs programmes et politiques. Les résultats de la recherche sont souvent diffusés au secteur de l'aide au sens large. Dans le domaine du **renforcement des capacités**, tous les centres d'expertise proposent des formations aux agences d'exécution (des ONGI pour la plupart), généralement en réponse à la demande plutôt qu'au niveau institutionnel. La majorité des formations proposées sont de nature générique et sont rarement adaptées sur mesure aux agences d'exécution du secteur de l'aide, par exemple en fonction de leur mandat ou de leur niveau de capacités. Celles à destination des bailleurs consistent généralement à familiariser les nouveaux membres du personnel avec le contexte. Les centres n'examinent pas systématiquement les politiques et pratiques des bailleurs et ne formulent pas non plus de recommandations.

Certains se chargent également d'**organiser des réunions stratégiques de secteur/groupe**, autour de sujets thématiques dans la majorité des cas. Dans le cadre de ces réunions, les CESC présentent des sujets en rapport

avec la sensibilité aux conflits ou proposent des options d'action conjointe et de synergies entre les acteurs de l'aide. L'élaboration d'un Plan d'intervention humanitaire sensible aux conflits (Sud-Soudan) et des exercices conjoints de préparation de scénarios (Libye) sont deux exemples de bonne application des principes de sensibilité aux conflits à l'échelon « groupe ». En Libye, des réunions bimensuelles sont organisées pour informer les ONGI et les bailleurs sur l'évolution du contexte et les conséquences possibles à en tirer pour la communauté de l'aide.

Enseignements retenus sur l'impact des CESC

Les données livrées par la mesure de l'impact des CESC sont inégales. Dans certains cas, faute d'indicateurs suffisamment bien définis pendant la phase de démarrage du centre, les bailleurs et les agences d'exécution ont dû prendre le temps de s'accorder sur les paramètres et les systèmes de suivi-évaluation dès le départ. Les indicateurs servant à mesurer l'évolution des comportements au prisme de la sensibilité aux conflits sont relativement nouveaux et les bonnes pratiques évoluent. Cette étude dégage néanmoins plusieurs enseignements clés :

- 1. Les agences d'exécution et les bailleurs doivent être davantage accompagnés dans l'utilisation des conclusions de la recherche et l'application des recommandations.** Cet accompagnement peut prendre la forme de notes d'orientation ou de mentorat, deux méthodes gourmandes en ressources, lesquelles devront être fournies par les centres eux-mêmes ou par les acteurs ciblés.
- 2. La majorité des CESC sont capables de mobiliser divers acteurs** du secteur de l'aide autour de discussions sur la sensibilité aux conflits, **mais les réunions ne débouchent pas systématiquement sur l'adoption d'approches communes** du sujet ni sur des analyses, une programmation ou des stratégies conjointes. Il est nécessaire de bien saisir l'impact et les changements à attendre d'un centre d'expertise, mais aussi ses limites éventuelles : il est tributaire, par exemple, de l'acceptation de ses recommandations et de leur application.
- 3. Quelques centres, notamment en Libye et au Sud-Soudan, ont cherché à faire pression sur les bailleurs en faveur d'une plus grande sensibilité aux conflits.** Dans d'autres pays, les bailleurs n'accordent pas un degré de priorité suffisant à la question ou les programmes de politique étrangère sont incompatibles.
- 4. Les CESC – en particulier dans le contexte de la RDC – doivent maintenir leur indépendance des ONGI et des bailleurs pour devenir plus crédibles et exécuter leurs missions efficacement.** Il est dès lors préférable qu'ils soient financés par plusieurs bailleurs si possible et qu'ils possèdent une identité et une marque indépendantes (un logo et une adresse électronique distincts).
- 5. Un mandat clair et réaliste est essentiel pour un nouveau centre d'expertise :** QUELLE est la mission du centre, à QUI s'adresse-t-il et OÙ opère-t-il ? Rien n'empêche d'avoir l'ambition d'œuvrer à tous les échelons à long terme, mais un mandat clair avec des objectifs clairs dès le départ est essentiel. L'offre de prestations en tout genre – dont renforcement des capacités/soutien technique, information/analyse, coordination/alignement/politique – et à tous les niveaux présente trop de difficultés pendant la phase de démarrage.
- 6. Il faut en outre développer la confiance et garantir la volonté de la communauté bénéficiaire,** c'est-à-dire définir clairement les principaux bénéficiaires (bailleurs, ONGI, partenaires d'exécution locaux), car leurs besoins et leurs exigences peuvent être différents.

7. Il est important d'**équilibrer la collaboration avec les acteurs internationaux et nationaux**. Si les CESC relèvent souvent de l'impulsion des bailleurs, l'adhésion des acteurs locaux est essentielle étant donné que les services proposés concernent TOUS les acteurs de la chaîne de l'aide dans les zones de conflit.
8. Dans le cas particulier de la RDC, **la mobilisation des acteurs locaux s'impose dès le début** du fait de leur intérêt manifeste pour les services d'un centre d'expertise. Ils se sont montrés enthousiasmés par la sensibilité aux conflits en tant que démarche susceptible d'améliorer l'efficacité de leurs programmes et celle du secteur au sens large par une meilleure collaboration.
9. **On observe un décalage entre la maîtrise des principes fondamentaux de la sensibilité aux conflits et leur intégration dans les programmes** et dans l'ensemble d'une institution. Ce décalage est souvent causé par a) le **manque d'outils adaptés**, et b) la **prise en compte de la sensibilité aux conflits au niveau des programmes** sans se préoccuper des obstacles institutionnels, comme l'adhésion de la direction et l'absence de procédures/environnement favorables.
10. La plupart des CESC **peinent à formuler des recommandations adéquates sur l'utilisation que peuvent faire les bailleurs des informations qu'ils leur fournissent**, tant collectivement – comment/quand coordonner – qu'individuellement – comment intégrer la sensibilité aux conflits dans leurs propres stratégies et politiques.
11. Globalement, la plupart des acteurs consultés pour cette étude indiquent que **la sensibilité aux conflits s'impose de plus en plus à l'ordre du jour des réunions de groupe** et qu'**elle est progressivement adoptée dans la conception et la mise en place des programmes** par la majorité des acteurs mobilisés. Par exemple, le CSRF au Sud-Soudan a aidé de nombreuses organisations à intégrer la sensibilité aux conflits dans leurs propositions de programmes. Les données d'impact dont on dispose relèvent principalement du niveau des programmes et bien moins des niveaux organisationnel et sectoriel.

Recommandations pour un CESC en RDC

L'examen de CESC et l'analyse du contexte de la RDC dans le cadre de cette étude font ressortir un manque de soutien dans ce domaine susceptible d'être comblé par la création d'un centre. Tant les bailleurs que les acteurs de l'action humanitaire et du développement en RDC ont besoin d'être davantage épaulés en matière de sensibilité aux conflits. Ils reçoivent actuellement un soutien ponctuel de la part de certains bailleurs, mais il n'existe pas d'offre centralisée.

Les recommandations aux acteurs désireux d'agir en faveur d'une meilleure sensibilité aux conflits en RDC sont les suivantes :

Champ d'action et mission :

- Un CESC doit avoir pour objectif général et mission primordiale de mettre ses compétences au service de l'ensemble des acteurs de la solidarité internationale.
- Les organismes des Nations Unies font eux aussi partie des acteurs essentiels qui ne reçoivent actuellement aucun soutien en matière de sensibilité aux conflits. Un dispositif chargé de cette mission auprès de l'équipe de pays de l'ONU est indispensable en RDC compte tenu de l'ampleur des activités onusiennes et de la transition prochaine de la Mission de stabilisation de l'ONU en RDC (MONUSCO). Un cadrage plus fin est recommandé pour établir les meilleures modalités d'accompagnement en matière de sensibilité aux conflits. La présente étude recommande un centre indépendant, hébergé indépendamment des Nations Unies, dont les prestations s'adresseraient aux acteurs onusiens et non onusiens.

- Son action serait axée prioritairement sur la RDC (Nord-Kivu, Sud-Kivu, Tanganyika et Ituri) et les provinces du Grand Kasaï, y compris Kasaï et Kasaï-Central.
- Il est recommandé de **démarrer à petite échelle, de concevoir le centre dans un souci de flexibilité et d'adaptabilité, de veiller à une croissance progressive et de développer graduellement la demande de services.**

Public

- Dans un premier temps, le CESC aurait pour cœur de cible la communauté internationale (bailleurs, ONG et ONGI). Il viserait principalement le secteur humanitaire, sans pour autant exclure les acteurs du développement et de la consolidation de la paix. Dans l'idéal, un CESC assisterait aussi les Nations Unies et les institutions financières internationales (IFI), dont la Banque mondiale, la Banque africaine de développement et le Fonds monétaire international (FMI).
- Les agents de l'État constitueraient une cible secondaire. Une réflexion plus approfondie serait nécessaire sur la mobilisation des pouvoirs publics dans le contexte de la RDC, à partir des enseignements tirés de l'expérience d'autres centres d'expertise. Le CESC devrait être doté d'une stratégie de dialogue avec les pouvoirs publics bien articulée compte tenu de la nature délicate de toute collaboration – ou impression de collaboration – avec une partie au conflit.

Modalités de gouvernance et de mise en œuvre

- Il est recommandé que le centre d'expertise en sensibilité aux conflits soit mis en œuvre par un groupement de partenaires d'exécution nationaux et internationaux spécialistes en la matière. Cela assurerait sa crédibilité, une acceptation accrue et la meilleure image de neutralité possible.
- Une récente étude du CSRF¹ souligne une différence, confirmée par la majorité des personnes interrogées, dans l'application des connaissances lorsque l'on travaille **pour** une partie prenante (conduite d'une analyse de conflit pour une ONGI, par exemple) et lorsque l'on travaille **avec** une partie prenante (accompagnement de la partie prenante dans la conception de sa propre analyse de conflit et dans l'évaluation d'impact du contexte sur le conflit et vice versa).
- Le CESC devrait établir des modalités de gouvernance proportionnées et inclusives. Un conseil de surveillance/stratégique serait composé de représentants des principaux bailleurs ainsi que des Nations Unies et des IFI. Un conseil exécutif/technique, composé de partenaires d'exécution et d'un ou deux membres du conseil de surveillance est recommandé pour surveiller le fonctionnement quotidien du centre. Des structures complémentaires pour la validation des dépenses programmatiques par les bailleurs pourraient être contractuellement nécessaires, mais devraient être limitées au minimum.
- Le CESC devra prouver son indépendance des bailleurs et des acteurs actuels. Il pourrait être hébergé au sein d'une ONG de consolidation de la paix déjà présente, mais il doit posséder une marque et une identité distinctes : un nom, un site Web, un logo et une adresse électronique.

Coordination avec les structures déjà en place et soutien à l'équipe de pays des Nations Unies

- Le CESC devrait prendre en compte l'action des autres acteurs en RDC, dont le mandat de coordination de la programmation en matière de stabilisation du Groupe de l'appui à la stabilisation (SSU) des Nations Unies au sein de la MONUSCO. Citons également parmi ces acteurs le Forum des ONGI, l'International NGO Safety Organisation (INSO) et les Comités Régionaux Inter-Organisations (CRIO), entre autres. Nous recommandons que la SSU exécute des fonctions complémentaires à celles d'un centre d'expertise en sensibilité aux conflits : partage d'informations avec le centre (son analyse du conflit et les recommandations de la Stratégie internationale d'appui à la sécurité et à la stabilisation [ISSS]), orientation, aide à la diffusion des analyses/recherches et recommandations du centre d'expertise.

- Dans le cadre de ses activités de renforcement des capacités, le CESC devrait aussi puiser dans le corpus existant, en particulier les guides de la sensibilité aux conflits préparés par Transition International en 2021 avec le soutien de la GiZ et du ministère allemand du Développement.

Activités prioritaires du centre

- Le CESC devrait en un premier temps axer son action sur la réalisation, la consolidation et la diffusion de travaux d'**analyse** ainsi que sur des activités de **formation** à destination en particulier de la communauté internationale. Ces activités relativement peu coûteuses et à fort rendement combleraient immédiatement un manque. Une analyse de contexte soigneusement élaborée et en accès libre, régulièrement mise à jour, constituerait un bon point de départ pour mobiliser des parties externes, sensibiliser à la marque et accroître la demande de prestations.
- Des activités de renforcement des capacités et d'accompagnement sur mesure à destination d'acteurs stratégiques de l'action humanitaire et du développement ajouteraient une valeur exceptionnelle à un CESC et favoriseraient encore l'acceptation du centre par divers organismes onusiens et non onusiens.
- Le CESC devrait mener des activités de concertation avec tous les acteurs du secteur de l'aide – dans un but de réflexion sur les bonnes pratiques en matière de sensibilité aux conflits, de discussion sur les défis et les stratégies à adopter – une fois qu'il aura fait ses preuves et qu'il sera reconnu comme une institution porteuse de valeur.

Dans le domaine de la recherche/analyse, le centre devrait :

- Partager régulièrement des informations actuelles sur le contexte du conflit – sous forme de notes d'information – avec l'ensemble de la communauté de l'aide, par province, territoire et éventuellement par groupement.
- Synthétiser le corpus d'études, rapports et analyses sur le contexte du conflit, par type de programme et par province/territoire.
- Rédiger régulièrement des notes d'orientation sur la signification de cette recherche pour les programmes et les politiques, pour les bailleurs et les partenaires d'exécution des programmes.
- Mener des activités de diffusion des notes d'orientation, pour veiller à leur bonne compréhension. Il peut avoir recours à d'autres supports, à l'infographie ou aux réseaux sociaux.

Dans le domaine du renforcement des capacités, le centre devrait :

- Proposer des formations aux nouveaux bailleurs/ONG(I)/personnels des Nations Unies sur le contexte du conflit en RDC et sur les principes fondamentaux de la sensibilité aux conflits.
- Élaborer une offre de formation pour les agences d'exécution et les bailleurs sur les principes et la pratique de la sensibilité aux conflits.
- Proposer aux bailleurs de les aider à examiner l'adhérence aux principes et normes de sensibilité aux conflits dans leurs programmes et projets.
- Accompagner les bailleurs et les agences d'exécution dans le processus d'intégration systématique des principes de sensibilité aux conflits dans leurs programmes/organisations, par l'élaboration et l'exécution de plans d'action.

Ressources

- Le budget pour un centre d'expertise en sensibilité aux conflits en RDC est estimé à 600 000 USD la première année. Ce montant financerait quatre agents nationaux permanents (deux analystes et deux formateurs) et un conseiller international principal. Il couvrirait également les frais d'exploitation, dont la création/maintenance d'un site Web et les déplacements.

- Pour assurer sa viabilité, sa neutralité et un niveau maximum d'acceptation, le CESC bénéficierait idéalement d'un financement multibailleurs et d'une gouvernance inclusive. Lorsque ses travaux et sa valeur ajoutée seront mieux reconnus par les acteurs, il pourra proposer des prestations payantes (les formations, par exemple) et étudier les possibilités d'offre payante aux bailleurs, aux grandes ONGI et au secteur privé.

Personnel

- Veiller à ce que le personnel comprenne des chercheurs/universitaires justifiant d'une expérience solide de la collaboration avec des partenaires d'exécution, ou ayant travaillé au sein d'une agence d'exécution, car ils formuleront des recommandations opérationnelles et devront être crédibles aux yeux des acteurs du domaine.
- Veiller au maintien de l'objectivité politique du personnel, compte tenu des sensibilités. Recruter selon les principes de sensibilité aux conflits que sont l'inclusivité, la transparence, la redevabilité et la représentativité (genre, appartenance ethnique et linguistique).
- Créer un vivier de chercheurs et d'experts en sensibilité aux conflits. Dresser une liste d'institutions de recherche existantes (Groupe d'étude sur le Congo, université de Gand, Baromètre sécuritaire du Kivu, pour n'en citer que quelques-unes) et de chercheurs locaux de confiance pouvant intervenir rapidement en cas de besoin.
- Veiller à ce que ces chercheurs jouissent d'une réputation irréprochable et d'excellentes compétences scientifiques et analytiques, qu'ils soient capables de rédiger des documents de synthèse et de les mettre à jour régulièrement.
- Assurer un bon équilibre entre acteurs internationaux (impartialité) et nationaux (connaissances locales et réseaux) dans le recrutement de chercheurs.

International Alert

346 Clapham Road, London, SW9 9AP, United Kingdom

Tel +44 (0)20 7627 6800 **Fax** +44 (0)20 7627 6900

info@international-alert.org

www.international-alert.org

Registered charity no. 327553

