

# RAPPORT D'OXFAM

## *La consolidation de la paix communautaire en Afghanistan: Arguments en faveur d'une stratégie nationale*

**Matt Waldman**

### Résumé

Les mesures actuelles de promotion de la paix en Afghanistan ne produisent pas les effets escomptés. Elles se heurtent non seulement à la résurgence des talibans, mais aussi à l'absence d'efforts pour favoriser le rapprochement entre les familles, les communautés et les tribus, qui constituent les assises fondamentales de la société afghane. La guerre a déchiré le tissu social du pays et, dans le contexte d'une pauvreté extrême et persistante, les différends locaux risquent de s'envenimer et d'exacerber le conflit. Il n'y a pas de stratégie efficace pour aider les Afghans à régler leurs différends de manière pacifique et constructive.

La nature, les causes et les effets de l'insécurité en Afghanistan varient grandement, tout autant que les moyens qui pourraient le plus efficacement la contrer. Il faut souvent avoir recours à un éventail de mesures, d'envergures différentes, telles la consolidation de la primauté du droit, la constitution de forces policières professionnelles, la réduction de la pauvreté et l'amélioration de la gouvernance.

Les efforts de consolidation de la paix peuvent contribuer sensiblement à contrer l'insécurité; or, ces efforts ont surtout visé, jusqu'à maintenant, les instances politiques où les liens avec les chefs de guerre, la corruption et la criminalité sont patents, ou un objectif bien précis, tel les programmes de désarmement. D'autres initiatives, comme le Plan d'action pour la paix, la justice et la réconciliation et la Commission pour la paix, sont importantes, mais elles manquent de clarté et sont principalement axées sur la paix et la réconciliation nationales.

Assorties de ressources adéquates et de la volonté politique nécessaire, ces initiatives ont le potentiel d'accroître la sécurité, mais elles n'ont que des incidences marginales, indirectes ou partielles sur la population afghane. On a grandement négligé la capacité des communautés afghanes de résoudre leurs propres conflits et de bâtir une paix durable.

La récente détérioration de la sécurité, surtout dans le sud et le sud-est de l'Afghanistan, témoigne de l'inefficacité des approches « descendantes » qui ne sont pas conjuguées à des efforts de paix sur le terrain, dans tout le pays. En outre, l'insécurité en Afghanistan a souvent des causes locales.

Des décennies de guerre ont non seulement affaibli la cohésion sociale locale, mais elles ont aussi aggravé la pauvreté, cause sous-jacente de l'insécurité. Selon Oxfam, qui œuvre en Afghanistan depuis près de 20 ans, des interviews avec des intervenants en consolidation de la paix, et un sondage sur la sécurité que l'organisme a réalisé récemment auprès de 500 personnes dans six provinces, les conflits locaux sont souvent liés aux ressources, surtout la terre et l'eau, et, dans une moindre mesure, aux familles et aux femmes, ou aux différences ethniques, tribales et intercommunales. À ces causes s'ajoutent des facteurs comme les catastrophes naturelles, les mouvements de réfugiés, la livraison inadéquate de l'aide, la corruption, les abus de pouvoir, ou le trafic de l'opium.

Dans de nombreux cas, les différends locaux mènent à la violence; bien que la solidité et l'importance des liens familiaux et tribaux en Afghanistan puissent être sources de stabilité, elles peuvent aussi provoquer une escalade rapide des conflits. L'insécurité qui en découle non seulement détruit la qualité de vie et entrave le développement, mais elle est exploitée par des groupes criminels ou antigouvernementaux pour renforcer leurs positions dans le conflit à grande échelle. Les menaces à la sécurité alors perçues, diverses et de teneurs différentes selon les localités, ont une incidence sur la sécurité locale. Ces menaces n'émanent pas seulement des talibans, contrairement à ce qu'on laisse parfois entendre, mais aussi de chefs de guerre, de criminels et de forces de sécurité nationales et internationales.

Selon le sondage d'Oxfam, on a principalement recours à des mécanismes locaux pour résoudre les différends ou les problèmes locaux. Entre autres mécanismes formels, on fait surtout appel aux forces policières, pour des besoins immédiats, et aux gouverneurs locaux, alors qu'on s'en remet comparativement peu fréquemment aux tribunaux. Le type de mécanisme utilisé pour la résolution d'un différend donné est tributaire de facteurs locaux et de la nature du différend, mais le mécanisme le plus usité, surtout dans les régions rurales, est le conseil communautaire ou tribal des Anciens (appelé jirga ou shura).

Il y aurait tout à fait lieu de mettre en œuvre, en Afghanistan, des efforts de consolidation de la paix communautaires, comme on l'a fait avec grand succès dans d'autres pays en développement. Par exemple, le programme de consolidation de la paix qu'Oxfam a implanté dans le nord du Kenya a contribué à préserver la paix pendant de nombreuses années, et il pourrait aider à contenir la violence déclenchée à la suite des élections récentes.

Il s'agit d'une démarche participative et ascendante, fondée sur le postulat selon lequel les gens sont les ressources les plus aptes à consolider et préserver la paix. Elle vise à renforcer les capacités des collectivités de résoudre les conflits pacifiquement; à renforcer la confiance, la sécurité et la cohésion sociale entre les communautés et en leur sein; et à promouvoir le dialogue interethnique et intergroupe. Pour ce faire, il faut habiliter les communautés, surtout les jirgas et shuras, à aplanir les différends par le truchement de la médiation, la négociation, et la résolution de conflit; soutenir la contribution de la société civile à la paix et au développement; et promouvoir l'éducation pour la paix. Il ne s'agit pas d'une activité fixe et bien définie, mais d'un processus qui, en fonction des conditions locales, doit faire appel aux valeurs, compétences et techniques de consolidation de la paix au sein d'un travail plus large de consolidation de la gouvernance et de développement.

Les efforts de paix locaux en Afghanistan ont été fragmentaires et incomplets, et de portée très restreinte. Toutefois, bon nombre d'organisations ont réussi à mettre en œuvre des programmes de consolidation de la paix, dont deux organisations non gouvernementales (ONG) afghanes, Cooperation for Peace and Unity (CPAU) et Sanayee Development Organization (SDO). Des évaluateurs indépendants ont d'ailleurs déclaré : « Il s'agit d'initiatives créatives les plus aptes à permettre et à soutenir ce que désirent réellement les partenaires et les communautés afghans. » Les efforts locaux de consolidation de la paix ont eu plusieurs résultats positifs et interreliés : hausse du taux de résolution des différends; diminution de la violence, y compris la violence familiale; renforcement de la cohésion au sein des communautés; amélioration de l'aptitude à surmonter les menaces ou événements externes; expansion des activités de développement; réintégration réussie des rapatriés.

Puisque les efforts de paix communautaires favorisent énormément la paix et le développement, mais que seule une fraction de la population en jouit, il faut sans conteste accroître l'appui des donateurs aux ONG qui s'attachent à la consolidation de la paix, ainsi qu'à l'élaboration d'une stratégie nationale.

Pour élaborer cette stratégie, il y aurait lieu de tenir une conférence nationale à laquelle seraient notamment conviés des ONG et des spécialistes afghans et d'autres pays, ainsi que des représentants du gouvernement, des parlementaires, des chefs religieux et des représentants de

l'Organisation des Nations unies (ONU). Cette rencontre aurait pour but d'établir un cadre de stratégie nationale pour la consolidation de la paix et un groupe directeur national, ainsi que de fixer un calendrier de conférences provinciales pour l'élaboration de stratégies locales.

Les principaux éléments de la stratégie nationale seraient soumis à l'approbation du gouvernement et de l'Assemblée nationale afghane, avec l'appui d'une alliance d'ONG et d'acteurs de la société civile qui œuvrent en consolidation de la paix. La stratégie reposerait toujours sur une démarche ascendante : elle serait conçue expressément en ce sens et serait suffisamment souple pour s'adapter aux conditions locales. La stratégie nationale pourrait compter, entre autres, les éléments suivants :

- efforts de consolidation de la paix par étapes, à l'échelle nationale, participatifs, inclusifs et souples;
- mesures visant l'enseignement de la consolidation de la paix dans toutes les écoles et son intégration dans la formation des enseignants;
- initiatives de sensibilisation, à l'échelle nationale et locale;
- prise en considération de la consolidation de la paix dans les secteurs pertinents des programmes gouvernementaux et nationaux;
- mécanismes d'examen du bien-fondé des décisions des shuras par rapport à la constitution afghane et aux droits de la personne; et, d'autres mécanismes distincts de compte rendu, recherche, collecte de renseignements et contrôle des activités de consolidation de la paix;
- mesures de clarification des liens entre le travail de consolidation de la paix et les institutions étatiques, plus particulièrement le lien entre la justice informelle et les tribunaux.

L'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie nationale se heurtent à maints obstacles. Parmi les plus considérables, on retrouve la difficulté de mesurer la consolidation de la paix et la nécessité d'un engagement et non d'une appropriation par le gouvernement. Il faut aussi veiller à la pleine et importante participation des femmes; prévoir une réaction aux détracteurs potentiels; assumer la gestion en dépit d'une pénurie de ressources humaines; et laisser une juste mesure de souplesse. Toutefois, il existe des programmes en Afghanistan qui ont permis l'élaboration de moyens pour surmonter ces obstacles, et tout porte à croire que la réussite de ces programmes peut être reproduite à l'échelle nationale. Des programmes sont actuellement implantés dans des zones peu sûres du pays et, grâce aux techniques établies, ils pourraient l'être graduellement dans le sud et le sud-est.

Il est essentiel que le gouvernement afghan et la communauté internationale reconnaissent les lacunes des initiatives actuelles de consolidation de la paix. Pour la vaste majorité des Afghans, les conflits ont des causes locales, et les gens comptent sur des individus et les institutions locaux pour les résoudre. On s'est pourtant peu attaché à renforcer les capacités de résolution pacifique des différends des communautés, surtout des shuras. Les efforts de paix à l'échelon communautaire renforcent la cohésion sociale, réduisent la violence et augmentent la résistance au militantisme. Ces efforts sont un complément essentiel de toute stratégie globale d'instauration d'une paix durable à l'échelle nationale, y compris des mesures concertées pour améliorer la gouvernance; le développement rural; et la professionnalisation des forces policières et de sécurité. Une stratégie nationale de consolidation de la paix communautaire a déjà cinq ans de retard : avec la recrudescence de la violence, il n'y a plus aucun temps à perdre.