



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Direction du développement
et de la coopération DDC

GESTION DES PROGRAMMES SENSIBLE AUX CONFLITS (GPSC)

INTÉGRATION D'UNE SENSIBILITÉ AUX CONFLITS
ET DE LA PRÉVENTION DE LA VIOLENCE
DANS LES PROGRAMMES DE LA DDC

TABLE DES MATIÈRES

Introduction et remerciements	3
1. Ancrage de la GPSC dans la Gestion du cycle de programme	4
2. Programmes et conflits	6
3. La prévention de la violence en tant qu'axe thématique	10
3.1 Changement des rapports de force en tant que cause de conflits	10
3.2 Prise en compte des différents niveaux: local, régional, national et international	11
3.3 Conflits internes dans les États fragiles	12
3.4 Dynamique des conflits	12
3.5 Champs d'action pour la prévention de la violence	13
3.6 Concept tridimensionnel pour la prévention de la violence	15
4. La procédure GPSC	17
4.1 Exigences et «loupes» de la GPSC : davantage de clarté et non de travail	17
4.2 Facteurs de succès	17
4.3 Principe «Ne pas nuire» (Do no Harm)	20
4.4 Rapports des programmes avec la paix et les conflits	21
4.5 La GPSC dans la Gestion du cycle de programme	24
Abréviations	26
Notes d'appendice	27
Commentaires sur les fiches de conseils (Tip Sheets)	29

Janvier 2006

Introduction

Ce document présente les concepts et attitudes mentales présidant à une approche de la coopération au développement et de l'aide humanitaire sensible aux conflits, et examine pourquoi ce type d'approche est nécessaire alors que de plus en plus, les programmes de la DDC se déroulent sur fond de conflits et agissent sur ces conflits. Il donne un aperçu des moments où les outils spécifiques de la Gestion des programmes sensible aux conflits (GPSC) – «GPSC basique» et «GPSC globale» – doivent être utilisés et de la manière dont il convient de les ancrer dans la Gestion du cycle de programme (PCM) de la DDC.

Section 1

La section «**Ancrage de la GPSC dans la Gestion du cycle de programme**» décrit comment l'étude d'impact sur la paix et les conflits (Peace and Conflict Impact Assessment, PCIA) a donné naissance à la GPSC, tout en analysant les causes des conflits et le rôle d'auxiliaire de la GPSC dans la transformation de ces derniers.

Section 2

La section **Programmes et conflits** montre que le travail de la DDC est de plus en plus affecté par des conflits et relève les raisons pour lesquelles il devient nécessaire d'appliquer une approche sensible aux conflits. La distinction qui est faite dans cette section entre «travailler dans des situations de conflit» et «travailler sur des conflits» sert à préciser quels outils devraient être utilisés et quand.

Section 3

L'axe thématique que constitue la prévention de la violence permet d'approfondir les caractéristiques des conflits auxquels les programmes de développement peuvent se heurter. Il montre aussi où la DDC s'emploie déjà à la prévention de conflits violents. La meilleure compréhension de la dynamique des conflits qui se dégage de cette section du manuel est le point de départ d'une application efficace des Tip Sheets (fiches de conseils) et d'autres outils. Cette même section porte aussi sur l'une des pierres angulaires de la GPSC, à savoir l'aspect tridimensionnel de la prévention de la violence.

Section 4

La section Procédure GPSC expose les différents types de GPSC, présente les exigences et les avantages de ces procédures et met en évidence quelques facteurs déterminants pour assurer une coopération au développement sensible aux conflits. L'approche «Do no Harm» (DNH), qui devrait être appliquée dans tous les programmes de la DDC –au moins dans ce qu'elle a d'essentiel- y a également sa place. Sont encore détaillées, à partir de la DNH, les procédures des GPSC basique et globale. La section se termine par un diagramme expliquant comment la procédure GPSC s'applique dans la pratique.

Les parties 3 et 4 du manuel pour praticiens contiennent des indications pratiques pour la mise en œuvre de la GPSC ainsi que des instruments à la fois méthodiques et pratiques sous forme de fiches-conseils (Tip Sheets) et d'un éventail de ressources («Resource Pack»).

La procédure GPSC doit encore faire ses preuves et être complétée sur la base de l'expérience. Ce travail est en cours. Aussi sommes-nous reconnaissants de toute information en retour en ce qui concerne ses possibilités d'application, sa clarté et son utilité.

Remerciements

L'équipe COPRET tient à remercier Arthur Zimmerman et son équipe odcp (organization development, culture and politics) pour sa coopération exemplaire dans l'élaboration de cet instrument permettant une approche intégrée de la problématique examinée (mainstreaming instrument). Nous exprimons également notre gratitude à Patricia Barandun, du Mouvement chrétien pour la paix (Christlicher Friedensdienst), une ONG se consacrant à l'autonomisation (empowerment) des femmes, pour l'intégration d'une perspective genre dans la GPSC. Enfin, nous sommes reconnaissants à Simon Mason et à Rajen Parekh de leur lecture critique du document.

1. ANCRAGE DE LA GPSC DANS LA GESTION DU CYCLE DE PROGRAMME

Question centrale

1. La coopération au développement et l'aide humanitaire devraient favoriser un développement pacifique et éviter à tout prix d'attiser les tensions et la violence. La Gestion des programmes sensible aux conflits est une procédure destinée à ancrer¹ la perspective conflit dans le programme de la Direction du développement et de la coopération (DDC). La GPSC attire l'attention sur une question centrale: tel programme contribue-t-il à la prévention de la violence et à la transformation pacifique d'un conflit ou l'aggrave-t-il?

Base de la GPSC: l'étude d'impact sur la paix et les conflits (PCIA)

2. La GPSC est issue d'une évaluation par la DDC des expériences faites avec l'outil qu'est l'étude d'impact sur la paix et les conflits dans sept pays différents. Les évaluations de cas particuliers ont amené à la conclusion que l'instrument PCIA est précieux dans le processus de prise de décision s'il est utilisé de façon souple et participative. La DDC applique plusieurs méthodes de gestion éprouvées, dont la prise en considération de la perspective hommes-femmes lors de la planification et de l'exécution des programmes. La DDC attache également de l'importance à l'évaluation et à l'utilisation d'instruments d'analyse et de suivi tels que le Monitoring des changements importants dans le développement (MERY, de l'allemand «Monitoring entwicklungsrelevanter Veränderungen»), et l'Analyse précoce des tensions et établissement des faits (FAST, de l'allemand «Frühanalyse von Spannungen und Tatsachenermittlung»). Prenant en considération l'expérience PCIA, le bureau de consultants odcp (odcp consult, Zurich) a développé, en collaboration avec la section COPRET (Prévention et transformation des conflits), la procédure GPSC ainsi que les procédures du cycle de programme existant au sein de la DDC.

Ancrage de la sensibilité aux conflits

3. L'ancrage de la sensibilité aux conflits dans le cycle de programme de la DDC doit se faire en liaison avec la planification actuelle, l'(auto)évaluation et d'autres procédures de la DDC. Les chargés de programme sont souvent de bons concepteurs de procédures et de méthodes sur mesure. La GPSC est le résultat de l'expérience rassemblée par ces personnes et du perfectionnement de leurs inventions.

Transferts de pouvoir: une source essentielle de conflit

4. Les conflits ne sont pas une préoccupation nouvelle pour les chargés de programme de la DDC. Les programmes de coopération au développement et d'aide humanitaire découlent de négociations avec des acteurs dont les intérêts et le pouvoir diffèrent. Les programmes suscitent des processus de réforme sociale qui s'accompagnent fatalement de changements au niveau des structures du pouvoir. Il faut que nous soyons conscients des divergences d'objectifs, des différences de valeurs et du pouvoir inégal des différents acteurs. En bref, nous sommes fréquemment confrontés à des conflits latents ou déclarés².

Contribution à la prévention de la violence...

5. Les programmes peuvent apporter une importante contribution à la prévention de la violence et à la transformation des conflits grâce à un processus participatif, par exemple dans le cadre d'un soutien à la démocratie, de la gestion des ressources ou du développement rural.

...et à la transformation des conflits

6. Les peuples n'ont pas tous la même perception des rapports de force, des conflits et de la violence. Aussi, pour comprendre les situations conflictuelles et leur dynamique, devons-nous prendre en compte des éléments tels que notre propre identité et celles d'autres populations, lesquelles s'expriment dans la culture, l'histoire et les valeurs, les rôles respectifs des hommes et des femmes et la perception de la justice et de la paix. La GPSC facilite la compréhension de ces différentes perspectives afin de permettre à la coopération internationale d'apporter une contribution constructive à la transformation des conflits.

Travailler dans une situation de conflit ou agir sur elle

7. Les programmes de la DDC devront peut-être se dérouler toujours plus souvent dans le contexte de conflits violents et faire face directement à ce genre de situations. C'est pourquoi l'on parle de travail sur fond de conflits ou d'action sur les conflits³. Il est nécessaire que les programmes contribuent de manière plus délibérée, plus systématique et plus complète à la

1. ANCRAGE DE LA GPSC DANS LA GESTION DU CYCLE DE PROGRAMME

prévention de la violence et à la transformation des conflits – tout particulièrement dans les États fragiles. La GPSC centre son attention sur:

- le type et l'intensité des conflits
- les interrelations entre le programme et le contexte
- les possibilités d'accroître la sensibilité des programmes aux conflits.

Recours à la GPSC en fonction du type et de l'intensité du conflit

8. Tous les programmes de la DDC ont pour exigence minimale d'appliquer l'approche «Do no Harm» (DNH)⁴, c'est-à-dire «Ne pas nuire», le pivot de la GPSC. La DNH assure qu'un programme ne contribue pas à aggraver un conflit. Un programme de la DDC remplit cette exigence minimale dès lors que les principales questions de la DNH sont discutées régulièrement avec tous les partenaires impliqués et que ces discussions sont consignées (voir Tip Sheet sur «Do no Harm»). La question-clef de la DNH est donc la suivante: est-ce que notre programme comprend des éléments qui divisent les groupes de la société au sein de laquelle nous travaillons, ou est-ce qu'il comprend, au contraire, des éléments qui rapprochent ces groupes?

9. Si la DDC, ses collaborateurs ou ses partenaires constatent qu'un conflit s'envenime pendant la phase de planification ou d'exécution d'un projet, il convient alors de mettre en œuvre la procédure GPSC basique ou globale. Et c'est le responsable de programme concerné qui devrait décider, en fonction de l'intensité du conflit, quel type de GPSC il s'agit d'appliquer.

Interrelations entre un programme et son contexte

10. La **GPSC basique** devrait s'appliquer dans les situations de **travail sur fond de conflit**. Il faut **observer et analyser l'impact** potentiel de conflits latents et ouverts sur les programmes de la DDC et **supprimer les facteurs d'aggravation de conflit**. Un programme conçu dans cet esprit peut **créer les conditions** nécessaires à une résolution non violente et pacifique de conflits politiques, sociaux, économiques ou spécifiquement liés à des problèmes de genre. Sans parler de l'approche **DNH**, qui devrait être appliquée dans tous les programmes de coopération au développement, la GPSC basique cherche à **soutenir des facteurs de nature à faire avancer la paix dans une société**.

11. On devrait recourir à la procédure **GPSC globale** lorsqu'on cherche à **agir sur un conflit**, parce que les partenaires de la DDC ou les bénéficiaires de ses actions risquent d'être entraînés dans le conflit. Les chargés de programme doivent **observer de plus près et analyser régulièrement** l'évolution du conflit, afin **d'éviter ou de réduire les effets** de nature à aggraver la violence et de **contribuer à une transformation positive du conflit**. Cela signifie que par le biais de ses programmes, la DDC vise directement à favoriser la transformation du conflit. Pour ce faire, elle s'attache à faciliter une compréhension mutuelle des parties, en créant des espaces de dialogue, en soutenant les acteurs marginalisés ou victimes de discriminations, en promouvant des alliances locales pour la paix et/ou en apportant un appui financier au développement de compétences pour la transformation d'un conflit. À la différence de la GPSC basique, la GPSC globale **entreprend des activités qui établissent des liens entre divers groupes** touchés par un conflit et **étudie** spécifiquement les différents niveaux (local, régional, national et international) auxquels se situent les **causes d'un conflit**.

Possibilités d'amélioration de la sensibilité des programmes aux conflits

12. Les procédures de la GPSC – basique et globale – sont toutes deux étroitement liées au processus de pilotage des programmes de la DDC. Ce cycle de quatre à cinq ans contient essentiellement quatre processus de prise de décisions:

- 1 **Planification**
- 2 **Mise en œuvre**
- 3 **Monitoring (suivi)**
- 4 **Évaluation**

(voir diagramme p. 20–21: «La GPSC dans la Gestion du cycle de programme»)

2. PROGRAMMES ET CONFLITS



Situations conflictuelles peu claires – l'exemple du bassin versant de la rivière Ambato, Tungurahua, Équateur

Un bassin versant est défini comme étant une zone où l'eau de pluie coule vers une même embouchure. Notre exemple se rapporte à une zone de peuplement de 50 sur 30 km habitée par quelque 40 000 personnes sur les hauts plateaux des Andes, à une altitude de 2 500 à 3 000 mètres.

L'eau y joue un rôle central pour la population et son organisation sociale. Depuis l'ère coloniale, un réseau de canaux la conduit des hautes montagnes du Paramo aux terres agricoles situées en aval.

L'eau s'est faite rare. De nombreuses plaintes juridiques sont en instance depuis des années et de violents conflits entre les villages et les organisations d'usagers de l'eau ont déjà coûté la vie à plusieurs personnes. De vieux canaux n'ont pas pu être réparés et certains canaux neufs n'ont pas pu être construits ou mis en service. Ce n'est qu'en 2003, après d'âpres négociations, qu'il a finalement été possible de mettre en service un canal de 23 km de longueur construit en 1988!

La recherche de symptômes objectifs d'une situation qui pourrait conduire à la violence n'a que peu de chances de succès. «L'être humain n'est jamais dans l'obligation de se comporter violemment, mais il peut toujours le faire. Homme ou femme, personne ne doit tuer, mais tout le monde peut tuer, toujours, individuellement ou collectivement, ensemble ou en se partageant la tâche, dans toutes les situations, que ce soit en se battant ou en faisant la fête, dans n'importe quel état d'esprit, avec ou sans colère, avec ou sans envie, en criant ou en silence, pour toutes les raisons imaginables».

(traduction libre de l'allemand) Heinrich Popitz

Conflits et processus de transformation de la société

13. La DDC devrait toujours se soucier des différences existant entre les objectifs et les intérêts des divers acteurs⁵ qui participent à ses programmes de coopération internationale au développement. Nous nous trouvons souvent face à des conflits latents ou déclarés, générés et parfois intensifiés par des processus de changement. Là où les structures sont en mutation, des conflits sociaux (provoqués par exemple par des revendications d'égalité des droits pour les hommes et les femmes ou d'accès à des ressources limitées) peuvent facilement se transformer en conflits violents. Une distinction nette entre conflits sociaux constructifs et conflits destructifs (violents) n'est en général pas possible dans la pratique. L'imprévisibilité est une caractéristique fondamentale de la dynamique des conflits.

Contexte conflictuel: un cadre auquel n'échappe aucun programme

14. La DDC défend une démocratie pluraliste et décentralisée, une forme de gouvernement transparente; elle est contre l'impunité et le despotisme, contre l'avilissement de la personne, contre l'humiliation et la discrimination fondée sur le sexe, l'appartenance ethnique, l'origine sociale ou la religion. Les programmes de la DDC sont liés à des processus de transformation structurels et sociaux, et ils soutiennent ces processus sur certains points thématiques afin de réduire la pauvreté et de contribuer au développement. Il s'ensuit que les programmes font souvent partie du contexte du conflit social: ils offrent des possibilités de discussion quant à divers objectifs et intérêts; ils promeuvent la participation de certains acteurs et en excluent d'autres; ils soutiennent les femmes et les hommes désavantagés en les aidant à exprimer et à défendre leurs droits (empowerment). Et par là même, ils agissent sur les structures du pouvoir en place.

2. PROGRAMMES ET CONFLITS



Stades antérieur et postérieur: d'autres motifs de conflit occultaient celui, manifeste, de l'insuffisance des ressources en eau. La conscience que les habitants de la région ont des conflits est fonction de leurs intérêts. C'est seulement en cours de route que les gens engagés dans les programmes de CD (coopération au développement) acquièrent une connaissance plus profonde de l'imbrication des différents conflits.

Intensification de l'agriculture, conséquence de la CD: le besoin d'eau né de la productivité croissante de l'agriculture dans les basses terres a considérablement augmenté. Ceux qui en ont le plus profité par le passé étaient des paysans à la tête de fermes de moyenne importance, en mesure de relativement bien se défendre par des actions juridiques.

Conflit d'ordre ethnique: pendant l'ère coloniale, les villageois indigènes ont été chassés des vallées fertiles vers des régions plus élevées et infertiles de montagne. Ils y vivent à présent dans des conditions extrêmement précaires et élèvent des moutons. En même temps, de par leur position en amont, ils détiennent le contrôle à long terme de l'eau: la surexploitation du Paramo entraîne une diminution de l'eau dans les canaux en aval, particulièrement pendant la saison sèche.

Migration: tournée à l'origine vers les grands domaines, la migration ouvrière a pris la forme d'une émigration vers les quatre coins du monde. Tout spécialement les ouvriers de sexe masculin provenant des villages indigènes ont émigré aux États-Unis ou en Espagne. Restent dans la région des ménages dirigés par des mères, avec leurs enfants et les personnes âgées. Les femmes indigènes ne détiennent ni droits sur l'eau ni titres de propriété foncière.

Conséquences imprévisibles du développement

15. Les processus de transformation sociale ont des conséquences imprévisibles. L'accès aux ressources rares est susceptible de changements et le développement peut entraîner des modifications relatives à certains droits légaux et à leur acceptation. Les processus de développement peuvent aussi provoquer de nouvelles alliances et renforcer la confiance en soi des acteurs. Dans l'ensemble, les processus de développement ont une incidence sur la situation politique, économique et sociale ainsi que, plus spécifiquement, sur les rapports entre hommes et femmes. Par suite, ils peuvent alimenter de nouveaux conflits ou se traduire par une intensification de conflits violents existant déjà à l'état latent. L'approche consistant à transformer les conflits exige, pour équilibrer un développement axé sur l'«empowerment» de groupes particuliers, que soient faits des efforts en vue d'inciter des acteurs aux intérêts et besoins variés à se reconnaître mutuellement.

Défi majeur posé par les États fragiles

16. Les programmes de développement sont souvent réalisés dans des pays présentant des conditions économiques, sociales et politiques instables susceptibles de générer la violence. Les États fragiles où règnent l'impunité, une justice bâillonnée, des bandes armées privées et des économies de guerre constituent des terrains propices aux conflits internes. Les États fragiles se caractérisent souvent par l'absence aussi bien de guerre que de paix («no war – no peace»), ce qui exige des programmes de développement une approche opérationnelle sensible aux conflits.

Liaison avec les processus en cours

17. Les programmes de la DDC utilisent un certain nombre d'instruments pour observer le contexte, évaluer les risques et piloter les programmes. Ces outils permettent de suivre et d'analyser les situations de conflit social dans le but de réagir de manière appropriée. Grâce à la GPSC, ces instruments se combinent de façon plus étroite et plus systématique avec la Gestion du cycle de programme (PCM).

2. PROGRAMMES ET CONFLITS



Services sociaux de base: plus les gens vivent loin de la ville ou de la vallée, plus ils ont de difficultés à accéder aux services de santé et aux écoles. Les villages indigènes sont ceux qui profitent le moins des infrastructures et des services gouvernementaux de la province.

Eau potable pour la ville: la ville d'Ambato se trouve à l'extrémité de la vallée. Ses habitants de même que l'industrie ont un besoin urgent de plus grandes quantités d'eau potable. Il y a des années que les débits n'ont pas été adaptés.

Droits d'accès à l'eau: durant les années passées, la ville d'Ambato a connu une forte croissance en raison d'une immigration massive en provenance des zones rurales. Un quart des droits d'eau hérités sont entre les mains de ses habitants.

Les services gouvernementaux en charge de l'eau: des piles de dossiers qui n'ont pas été ouverts, ainsi que des lois et règlements contradictoires bloquent toute action. La bureaucratie n'intervient que pour de grands projets et que s'il y a apport d'argent.

Police et justice: les tribunaux surchargés sont paralysés par le népotisme, l'impunité et l'impuissance à faire respecter la loi. De nombreux crimes restent inexpliqués ou impunis, ce qui incite certains villageois indigènes à faire justice eux-mêmes.

Photos: DDC, Équateur

Sensibilité accrue aux conflits

18. «Sensible aux conflits» veut dire que les chargés de programme:

- reconnaissent l'état d'un conflit;
- développent, avec des organisations partenaires, une conscience aiguë des symptômes de crise;
- observent, avec des organisations partenaires, les tensions et conflits dans lesquels ils sont eux-mêmes impliqués et réfléchissent à leur rôle;
- réagissent de façon appropriée à une situation de conflit, c'est-à-dire à partir d'une analyse des causes et des risques, ainsi que d'une réflexion sur leurs options opérationnelles et leurs effets sur le conflit, dans un esprit de prévention de la violence et de promotion de la paix.

Exigence minimale: «Do no Harm» (ne pas nuire)

19. La GPSC pose les questions élémentaires suivantes: le programme de coopération contribue-t-il involontairement à accroître les tensions ou à prolonger un conflit violent? Si oui, comment y remédier? C'est à ce moment-là qu'intervient l'approche «Do no Harm».

L'exigence minimale de «Do no Harm» à l'adresse de tous les programmes de développement est qu'ils n'amplifient pas les facteurs de division ou de tension entre les différents groupes d'une société.

2. PROGRAMMES ET CONFLITS

Travail dans ou sur un conflit?

20. Pour permettre à la coopération d'apporter une contribution positive à la prévention de la violence ainsi qu'à l'arrêt et à la maîtrise de conflits violents, nous devons nous poser deux questions, tout particulièrement si un conflit existe déjà:

A. La dynamique du conflit évolue-t-elle dans un cadre nous permettant d'influer sur elle avec des processus de **planification participative** et **d'égalisation des intérêts?**

GPSC basique

ou

B. La dynamique du conflit ou de la violence se développe-t-elle de façon à rendre nécessaires des **mesures spéciales** telles qu'un affinement de nos observations du conflit, le développement de compétences spéciales en matière de prévention de la violence, voire un engagement visant à transformer le conflit? **GPSC globale**

Ces questions sont fondamentales pour la GPSC. Il faut également se les poser en ce qui concerne les projets faisant partie d'un programme. Le potentiel de violence au niveau programme peut en effet être considéré comme faible, tandis qu'un projet faisant partie d'un programme peut nécessiter des mesures spéciales.

Exemple de l'Équateur

21. Ainsi que le montre l'exemple de l'Équateur (plus haut dans le texte)⁶, les situations de conflit auxquelles nous avons affaire sont souvent peu claires. Les motifs de conflit relatifs aux ressources, à l'appartenance ethnique, aux relations entre les hommes et les femmes et aux intérêts économiques s'entremêlent de bien des façons. De plus, les acteurs d'un programme n'en parlent souvent pas directement car ils savent que le fait d'aborder des conflits sans détour peut se révéler délicat et dangereux, voire provoquer l'escalade du conflit considéré. Pour parvenir à une meilleure compréhension des conflits, latents ou déclarés, il est recommandé de mettre sur pied des processus participatifs en faisant preuve de prudence et d'entretenir des relations équilibrées avec les acteurs en présence.

GPSC: la réponse à un besoin? Si oui, quand?

22. Si l'on regarde la Gestion du cycle de programme (PCM) d'un point de vue thématique, la GPSC impose une procédure PCM centrée sur la prévention de la violence, le principe «Do no Harm» et la construction de la paix. Le chapitre 4.5 du présent document présente schématiquement l'approche pas à pas d'une PCM sensible aux conflits. L'on devrait se demander tout au long du processus de prise de décision laquelle, de la GPSC basique ou de la GPSC globale, est nécessaire. Cela dépend du degré d'escalade du conflit, des tensions dans le contexte du programme et de l'orientation stratégique choisie (travailler dans une situation de conflit ou/et agir sur elle).

3. LA PRÉVENTION DE LA VIOLENCE EN TANT QU'AXE THÉMATIQUE

*Un groupe peu nombreux mais bien organisé peut imposer ses règles à un nombre infini de personnes pendant une durée indéterminée.
D'après Hannah Arendt*

*Le corps humain est sans protection et peut être blessé à tout moment. Tout pouvoir et toute violence sont liés à la vulnérabilité physique de l'homme.
D'après Jan Philipp Reemtsma*

3.1 Changement des rapports de force en tant que cause de conflits

23. Les processus de changement réclament de l'énergie. Ils déplaisent à certains et plaisent à d'autres. Ils provoquent l'enthousiasme ou l'insécurité et la résistance. Ils peuvent affaiblir ou réduire en pièces des sociétés, ou encore promouvoir et renforcer la coopération interne. Les processus de changement peuvent servir au dialogue et conduire à une participation accrue; à l'inverse, ils peuvent conférer des avantages à certains groupes d'acteurs et en exclure d'autres. La violence sociale structurelle affecte différemment les hommes et les femmes. Les rapports de force inégaux entre hommes et femmes et leur inégale participation aux décisions peuvent représenter une partie des causes structurelles de conflits violents et être attisés par des contradictions politiques, économiques, ethniques et sociales.

24. Lorsque des rapports de force changent ou que les structures de l'autorité commencent à vaciller, se développent des tensions pouvant dégénérer en conflits ouverts et violents. Il est utile de distinguer entre violence directe et violence structurelle⁷. La violence directe se rapporte à la violence physique exercée par des êtres humains directement sur d'autres êtres humains. La violence structurelle se rapporte aux conditions socio-économiques et politiques à l'origine de la souffrance (pauvreté, migration, discrimination, etc.). La violence directe peut se manifester par exemple quand le dialogue est interrompu et que des acteurs individuels estiment qu'il existe d'autres moyens plus efficaces que les négociations et le dialogue pour renforcer leurs intérêts. «La violence ne parle pas, elle s'exerce»⁸.

25. La violence structurelle et la violence directe peuvent se renforcer l'une l'autre. Cela signifie qu'une influence à long terme sur les conflits structurels ou même leur élimination ne peut pas être séparée des intérêts des différents groupes d'acteurs et des rapports de force existants. Agir sur les causes structurelles de la pauvreté, sur la distribution inégale

des ressources et sur le manque de droit et d'ordre, par exemple, secouera inévitablement les rapports de force. C'est pourquoi les changements sociaux sont toujours sujets à controverses et sources de conflits.

26. Les programmes de la DDC devraient contribuer à la transformation sans violence des conflits au cours de processus de changement politiques, socioéconomiques, écologiques et spécifiques au genre. Dans des situations de conflit violent latent ou déclaré, les programmes de la DDC ne devraient pas augmenter la dynamique de la violence, mais bien plutôt promouvoir et faciliter le règlement pacifique des conflits et créer des plans-cadres pour des approches basées sur la gouvernance et les droits locaux.

27. Dans ce contexte, il y aurait lieu d'aborder sciemment un dilemme spécifique lié au développement⁹. D'une part, la coopération au développement doit éviter d'engendrer de la violence directe en s'attachant à transformer la violence structurelle (p. ex. en se concentrant sur l'«empowerment», la justice et les activités de plaidoyer sans soutenir en même temps la reconnaissance et les efforts faits pour soutenir des solutions consensuelles). D'autre part, elle ne doit pas non plus prévenir la violence directe en négligeant de s'occuper de la violence structurelle (p. ex. en se concentrant sur la reconnaissance et la paix, sans «empowerment» d'acteurs relativement faibles et sans rectification de structures injustes). Le défi auquel les praticiens de la coopération au développement ont à faire face est clair: transformer et prévenir à la fois la violence structurelle et la violence directe.

28. En conséquence, les personnes responsables des programmes ne peuvent pas opérer en se référant à des problématiques apparemment «objectives». Pendant les phases de planification et d'exécution, elles doivent prendre en considération les différents points de vue et intérêts «subjectifs» des acteurs concernés. Ainsi, les programmes peuvent être adaptés à la dynamique du changement et ils peuvent aussi ménager des possibilités de dialogue et de négociation ainsi qu'un accès à un nouveau savoir, afin de promouvoir un développement juste et équitable. Il est important de porter un regard différencié, s'agissant des intérêts des uns et des autres, sur des situations qui changent, tout comme il est important de s'engager à long terme et de considérer de façon pragmatique ce qu'il est possible de faire. Enfin, on n'oubliera pas de valoriser les

3. LA PRÉVENTION DE LA VIOLENCE EN TANT QU'AXE THÉMATIQUE

enseignements tirés du dialogue avec les acteurs. Tout cela, en s'astreignant à pratiquer une coopération efficace et sensible aux conflits.

29. En résumé, même sans poursuivre explicitement des objectifs de construction de la paix, les programmes de la DDC influenceront sur les causes structurelles de conflits violents ou latents. Il est donc essentiel qu'ils le fassent en étant conscients, afin d'éviter des effets indésirables et d'optimiser les résultats escomptés: par exemple, un développement communautaire démocratique ou des programmes de développement soutenant les acteurs impliqués dans la défense de leurs droits et intérêts légitimes.

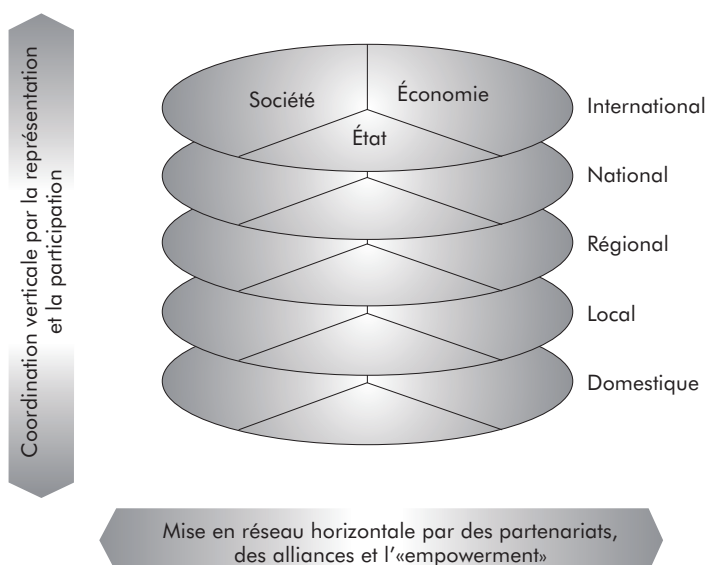
3.2 Prise en compte des différents niveaux: local, régional, national et international

30. Avoir une vue complète des niveaux international, national, régional, local et domestique est un facteur décisif pour assurer l'efficacité des activités de prévention de la violence et de promotion de la paix. Comme le montre le diagramme ci-dessous, on peut comparer cela à un ascenseur qui monte et descend, reliant les différents étages entre eux. La coordination horizontale et verticale entre les niveaux et les différents groupes d'acteurs est d'une importance cruciale si l'on veut prévenir efficacement la violence.¹⁰

Elle l'est par exemple au niveau domestique, où l'on rencontre des manifestations de pouvoir, de violence et d'exclusion, et où il est possible d'apprendre et de mettre en pratique des formules d'égalité et de compréhension. Cependant, la violence domestique

est souvent le résultat direct de la violence structurelle à un plus haut niveau, procédant notamment du manque d'emplois, d'une représentation politique réduite ainsi que de rapports de force et de structures asymétriques. Cette approche à différents niveaux prend également en considération les dimensions économiques et politiques globales. Des études comparatives ont montré que des mesures de prévention durable de la violence doivent être mises en oeuvre simultanément à divers niveaux, car les racines personnelles et sociales de la violence ne peuvent souvent pas être comprises si l'on limite l'analyse à un seul niveau.

31. Les programmes de développement de la DDC peuvent apporter une contribution positive et constructive à la compréhension de conflits violents par l'identification des interrelations de tels conflits (potentiels) à tous les niveaux. Un conflit est toujours une affaire de rapports et peut par conséquent toujours être considéré comme un «système»¹¹. Chaque fois que l'on analyse des conflits, il faut, tout en considérant les limites du système que l'on a fixées et le niveau auquel on désire s'attacher, réfléchir aux rapports des conflits avec l'environnement dans lequel s'insère le système. Quels rapports existe-t-il entre le niveau sur lequel se concentre un programme spécifique et les autres niveaux? Si l'on veut activement transformer un conflit, il convient de se concentrer sur le niveau où se situe le problème. Il est indispensable de travailler au niveau où le conflit est enraciné, tout particulièrement lorsqu'on recourt à l'approche **GPSC globale**, dont **l'objectif déclaré est de transformer les conflits**, faute de quoi l'on **s'occuperait** des symptômes du conflit plutôt que de **ses causes**.



3. LA PRÉVENTION DE LA VIOLENCE EN TANT QU'AXE THÉMATIQUE

3.3 Conflits internes dans les États fragiles

32. Selon les études générales faites sur les conflits, il faut s'attendre à ce que des conflits violents graves jalonnent notre avenir. Des disparités socioéconomiques marquées, la discrimination qui affecte l'accès aux ressources et aux droits, le manque de perspectives pour de larges franges de la population dans les pays pauvres, ainsi que la montée de la violence et des brutalités exercées envers les femmes, sont autant de signes indiquant que le potentiel de conflits augmentera dans le futur. D'après une étude réalisée par la Banque mondiale¹², le risque de voir se multiplier les guerres civiles et les conflits violents est spécialement élevé dans les pays «marginalisés» les plus pauvres, caractérisés par des économies défaillantes, un faible revenu par habitant (de surcroît inégalement réparti) et une forte dépendance de l'exportation de matières premières. Quand ces pays ont déjà connu une guerre civile, la probabilité qu'une nouvelle guerre les touche est très élevée. Cette même étude fait ressortir que les pays en développement ou en transition qui évoluent de façon positive seront de moins en moins exposés au risque d'une guerre civile au cours des décennies à venir. Dans de nombreuses régions, des phases de conflit «froid» alterneront avec des phases de conflit «chaud», de sorte que nous devons nous baser dans notre travail sur l'hypothèse de «situations fragiles».

33. Les études sur les conflits faites dans différents pays révèlent que la majorité des acteurs de la coopération internationale sont engagés au voisinage de conflits violents et se limitent à éviter que leur travail ait des effets négatifs, de nature à envenimer les conflits. Nous devons donc nous habituer à travailler dans des situations conflictuelles et à contribuer à la transformation de conflits. Les frontières entre les programmes qui comportent des composantes **transversales (implicites)** ou **sectorielles (explicites)** de prévention de la violence et de transformation des conflits tendent à s'estomper.

34. Étant donné ces conditions, la coopération internationale à long terme doit assumer un rôle majeur dans deux domaines: premièrement, dans la promotion de la stabilité structurelle et de la démocratisation et, deuxièmement, dans la création de capacités personnelles et institutionnelles pour prévenir la violence et favoriser la transformation pacifique des conflits.

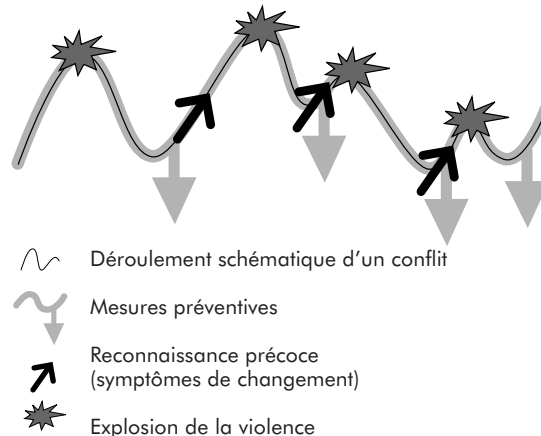
3.4 Dynamique des conflits

35. Les conflits sont inévitables et constituent des phénomènes nécessaires dans toutes les sociétés pour que celles-ci puissent évoluer. Ils sont l'expression de tensions et d'incompatibilités entre des groupes d'acteurs interdépendants en raison de leurs besoins, de leurs intérêts et de leurs valeurs. En général, ce ne sont pas – ou en tout cas pas toujours – ces contradictions qui posent problème, mais la façon dont les conflits se déroulent.

36. Les possibilités de prévention de la violence offertes par la coopération internationale sont fortement déterminées par la phase de conflit en cours. Les programmes participatifs fondés sur un dialogue intensif constituent un point de départ optimal pour la reconnaissance précoce de conflits potentiels. Les possibilités d'agir sur un conflit sont maximales durant les premières phases d'une crise. À ce moment, le programme peut contribuer de façon décisive à la réduction des causes structurelles du conflit et ménager des occasions de dialogue structuré entre les participants.

37. Durant le processus d'escalade du conflit, les objectifs tangibles et l'argumentation rationnelle sont relégués à l'arrière-plan; polarisation des positions, représentations et dynamique d'un «désengagement moral»¹³ prennent la relève. Les conflits comportent une dimension sous-jacente qui se reflète dans les motifs manifestes et cachés et les causes du conflit. Les conflits sont subjectifs; ils se fondent sur l'interprétation d'une situation par les différents acteurs impliqués et sur la manière dont ces acteurs perçoivent et font valoir leurs intérêts

Avoir affaire à la dynamique d'un conflit



3. LA PRÉVENTION DE LA VIOLENCE EN TANT QU'AXE THÉMATIQUE

3.5 Champs d'action pour la prévention de la violence

38. Les programmes de la DDC sensibles aux conflits visent à prévenir ou aident à surmonter la violence et à soutenir des voies constructives pour traiter des différences. Dans la «terminologie relative à la paix», l'objectif consiste à s'efforcer d'atteindre une situation où toutes les formes de violence (directe, structurelle et culturelle), telles que les violences exercées à l'encontre des femmes, des hommes et des enfants, soient exclues, de façon à ce que les gens puissent accéder en toute sécurité aux ressources et aux services et jouir de leurs moyens d'existence et de leurs droits.

39. Les programmes de développement et d'aide humanitaire accomplissent un travail de prévention efficace dans de nombreux domaines-clés:

- Réduction des causes structurelles des conflits: les programmes contribuent durablement à la réduction des tensions socioéconomiques, écologiques, politiques, spécifiques au genre et culturelles, spécialement par de nouvelles formes de participation démocratique et d'intégration sociale des femmes et des hommes dans les processus de changement au sein du système social. La promotion de la stabilité structurelle contribue à la possibilité, pour les individus, d'organiser leurs relations sociales - dans les sphères privée et publique - dans un environnement exempt de violence.
- Développement de capacités pour la transformation pacifique des conflits: entrent dans ce cadre quatre niveaux, à savoir la formation, le développement organisationnel, le développement de réseaux et le développement institutionnel. Le développement des capacités inclut aussi le soutien d'entités engagées dans des activités de construction de la paix, la pratique de transformation des conflits, la formation d'alliances locales pour la paix, la création d'opportunités aptes à favoriser les mesures d'instauration du dialogue, de la sûreté et de la confiance, ainsi que la mise en place de conditions-cadres pour une paix juste – où réconciliation avec le passé et justice transitoire ont leur place.
- Sécurité et reconstruction: partout où des conflits s'expriment violemment, les éléments qui occupent le devant de la scène sont les mesures de sécurité qui, prises par la police, le pouvoir judiciaire ou les organisations militaires et paramilitaires, sont susceptibles d'attiser le conflit ou de l'atténuer de manière constructive. La coopération internationale

a le pouvoir de soutenir et de promouvoir des activités de la société civile en faveur de la paix et de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) ainsi que des programmes de désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR). Les années passées ont vu se renforcer la conscience de la privatisation progressive tant de la violence que de la sécurité.

Les fiches-conseils (Tip Sheets) thématiques figurant dans la partie 3 du manuel fournissent informations complémentaires et conseils sur la marche à suivre.

3.6 Concept tridimensionnel de prévention de la violence

40. Prévenir la violence consiste à empêcher des menaces anodines de devenir imminentes et à empêcher des menaces imminentes de devenir destructives¹⁴. On peut toujours agir de manière préventive: avant, pendant et après l'usage de la violence.

41. Un concept global de prévention de la violence comprend trois dimensions ou étapes constitutives de l'action préventive:

- la prévention structurelle de la violence, qui inclut toutes les activités de développement à moyen et long terme contribuant effectivement à réduire la violence structurelle ainsi que les tensions et clivages sociaux;
- l'identification précoce des indicateurs d'une crise naissante;
- le recours à des instruments appropriés pour permettre, tout particulièrement en cas d'escalade, la transformation des conflits et l'intervention de crise.

Le diagramme qui suit montre les objectifs et mesures auxquels recourt le concept tridimensionnel de prévention. Il importe que les mesures de prévention, d'identification précoce et de transformation des conflits soient mises en œuvre simultanément.

3. LA PRÉVENTION DE LA VIOLENCE EN TANT QU'AXE THÉMATIQUE

Concept tridimensionnel de prévention de la violence

Prévention structurelle

Objectifs:

- Transformer la violence structurelle en réduisant la pauvreté et en promouvant une croissance bénéficiant en priorité aux couches pauvres de la population (pro-poor growth).
- Promouvoir des changements pacifiques dans les secteurs sensibles (santé, éducation, etc.).
- Empêcher les menaces anodines de devenir imminentes.

Mesures:

- Promouvoir le développement humain et institutionnel / le renforcement des capacités.
- Sensibiliser les esprits aux facteurs de risques que comportent le développement et le changement.
- Se désengager de toute situation susceptible de diviser les parties concernées; encourager les démarches pluralistes et participatives.

Exigence minimale: ne pas nuire (Do no Harm)

Identification précoce

Objectifs:

- Identifier les symptômes de dégradation de la société et les facteurs potentiels de conflit.
- Éviter les changements rapides risquant d'affaiblir le système et d'accroître sa fragilité et son instabilité.
- Empêcher les menaces imminentes de devenir destructives.

Mesures:

- Développer des scénarios; anticiper les différentes possibilités de prévention.
- Prendre conscience de la possibilité de dégradation de la situation et s'y préparer.
- Intensifier la communication et la prise de conscience, soutenir les intermédiaires existants (acteurs du changement, tels que les entités luttant pour la paix).

Exigence minimale: la GPSC basique

Transformation des conflits et intervention de crise

Objectifs:

- Protéger les victimes potentielles.
- Sauver le plus grand nombre possible de vies.
- Freiner l'escalade de la violence.

Mesures:

- Assurer une aide d'urgence.
- Restaurer les moyens d'existence.
- Promouvoir la sécurité des personnes.
- Offrir un soutien psychosocial.
- Transformer le conflit.

Exigence minimale: la GPSC globale

Intensification du conflit

Prévention de la violence

4. LA PROCÉDURE GPSC

Pour qui observe les relations humaines d'un point de vue philosophique, rien n'est plus surprenant que la facilité avec laquelle la majeure partie de la population est gouvernée par un petit nombre d'individus et adopte leurs convictions au détriment des siennes.

David Hume (traduction libre)

4.1 Exigences et «loupes» de la GPSC: davantage de clarté et non de travail

42. La procédure GPSC présente les particularités suivantes:

- Elle est axée sur la prévention de la violence et favorise avec perspicacité l'aptitude à transformer les conflits violents (potentiels) de manière constructive.
- Elle peut s'appliquer à la coopération au développement et à l'aide humanitaire (le terme coopération internationale que nous utilisons couvre les deux).
- Elle est attentive au genre en prenant en compte les besoins et intérêts différenciés des femmes et des hommes ainsi que les rapports qui les unissent, et elle promeut des mesures adaptées au genre en vue de la prévention de la violence et de la transformation constructive des conflits.
- Elle n'est pas seulement pertinente en cas de conflits violents, mais aussi en cas de paix fragile.
- Elle s'intègre dans la Gestion du cycle de programme (PCM).

43. La procédure de la GPSC se fonde sur quatre pierres angulaires:

- Un minimum de temps supplémentaire: la GPSC n'alourdit pas le travail quotidien. Les efforts liés à la GPSC basique ne sont nécessaires que durant les phases de prise de décisions-clés. La GPSC globale demande davantage d'investissement.
- Une orientation vers la pratique: les procédures et instruments se prêtent à une mise en œuvre participative dans le cadre de la PCM.
- Aucun conflit n'est identique aux autres. Les procédures et instruments peuvent donc être adaptés de cas en cas.
- Les instruments de la GPSC sont d'un usage simple et facilitent la communication sur le thème de la

sensibilité aux conflits.

4.2 Facteurs de succès

44. De nombreux facteurs contribuent au succès d'une approche sensible aux conflits. Les principaux sont résumés ci-dessous.

Information et participation

45. Les programmes sensibles aux conflits sont tributaires d'une information spécifique, sûre et complète sur lesdits conflits. La qualité de cette information, à son tour, dépend de l'aptitude à comprendre les perceptions des différents acteurs. Les analyses réalisées par des experts ne suffisent pas: les points de vue des acteurs sont indispensables pour comprendre une crise. Les seuls vrais experts en matière d'analyse sont les personnes directement ou indirectement impliquées dans le conflit, ou vivant sur le lieu du conflit. La prise en considération de leurs intérêts, de leurs perspectives et de leurs opinions est indissociable du processus de prise de décision sur les éventuelles mesures à prendre.

Participation structurée

46. La participation d'acteurs locaux renforce les relations et la confiance entre les différentes parties, écarte contestations et insécurité et ouvre des possibilités de dialogue. Cette participation doit être structurée de telle façon que les participants puissent s'exprimer sans crainte de sanctions. La coopération à long terme offre d'excellentes conditions préalables car elle autorise des processus lents, nécessaires à la création d'un climat de sécurité et de confiance.

47. Les différents acteurs n'ont pas tous le même pouvoir. Certaines personnes - femmes et hommes - peuvent par exemple être désavantagés au point de vue social, économique et politique en raison d'une dépendance, de discriminations ou de manipulations. Cela concerne notamment les personnes issues de groupes de population pauvres et minoritaires, qui sont généralement les principales victimes de conflits violents. La discrimination et la stigmatisation sont aggravées par des facteurs socioéconomiques et ethniques. Un empowerment appliqué dans le cadre d'un processus participatif et axé sur les besoins

4. LA PROCÉDURE GPSC

contribue à développer des capacités permettant de surmonter la paralysie.

48. L'empowerment et l'identification se trouvent renforcés quand les participants ont la possibilité:

- de décrire leur situation et de formuler leurs intérêts et leurs besoins;
- d'organiser et de modifier leurs conditions de vie en collaboration avec d'autres personnes;
- d'accéder au savoir, aux services et aux ressources, et de s'en servir à leur propre avantage;
- de prendre des décisions s'appuyant sur leur propre appréciation de la situation.

L'empowerment – un objectif du développement – est une intervention consciente dans les relations de pouvoir existantes afin de promouvoir la justice sociale et la participation démocratique. Toutefois, seul un empowerment combiné avec l'identification des intérêts des différents acteurs concernés constitue une approche du développement sensible aux conflits.

Séparation des perspectives

49. Les «faits» et «observations» (soit ce qu'on pourrait enregistrer sur bande magnétique ou vidéo) devraient toujours être distingués de l'interprétation de ces faits. Chaque groupe de protagonistes voit un autre aspect du conflit et l'évalue en fonction de ses propres intérêts. Aussi toutes les parties à un conflit ont-elles leur propre vérité et leurs stratégies découlent de la structure de leurs explications. Les explications des causes d'un conflit et les raisons avancées pour y participer varient selon les acteurs en présence. C'est pourquoi la GPSC exige une séparation des perspectives par groupes d'acteurs (jeunes/âgés, hommes/femmes, influents/sans pouvoir, pour/contre une idée, etc.) afin de comprendre leurs motifs, programmes et stratégies (voir fiche-conseils sur l'analyse des conflits). L'idéal pour arriver à des solutions consensuelles est de mener les acteurs à se comprendre mutuellement en les encourageant à se mettre à la place des autres.

Interaction autocritique dans un environnement conflictuel

50. Parler de conflits dans des termes mal choisis ou au mauvais moment peut en provoquer l'escalade; les passer sous silence peut cependant avoir le même résultat.¹⁵ En général, les gens sont prêts à en parler s'ils se sentent en sécurité. Pourtant, l'hésitation, l'incertitude ou la consultation de donateurs peuvent parfois être prises pour de la faiblesse. Les situations de conflit modifient la perception et la conduite des participants: les tensions et les préoccupations

liées au conflit occultent tout. La méfiance grandit, les perceptions se rétrécissent et en deviennent bornées. Tout est considéré sous l'angle du conflit, les préjugés font obstacle à la compréhension. Il y a augmentation des formes d'interaction destructive. Les acteurs cessent de communiquer entre eux. Ils s'observent les uns les autres pour en tirer un avantage sur leurs «opposants». Chacun a de plus en plus tendance à déshumaniser son adversaire. Dans un tel contexte, étant donné que l'on se laisse facilement gagner et influencer par la dynamique du conflit, il est extrêmement important que la coopération internationale incorpore à son action un mécanisme (automatique) de réflexion pour examiner les décisions et stratégies. Les personnes responsables de programmes doivent être douées d'empathie et comprendre tous les acteurs pour travailler de façon sensible aux conflits. Lorsque les rapports de force entre les parties sont relativement équilibrés (ou symétriques), l'organisation d'auditions et de tables rondes réunissant les acteurs peut être une mesure appropriée. Si tel n'est pas le cas, on recourra d'abord à différentes formes d'empowerment au profit de l'acteur le plus faible avant d'inviter les adversaires à la même table.

Commencer par les choses simples: réalisme pragmatique et observation précise

51. Même si les acteurs externes disposent en général de moyens considérables pour influencer la situation, voire pour jouer un rôle d'intermédiaire, leur efficacité est limitée lorsqu'ils sont confrontés à des conflits exacerbés et à une longue histoire marquée par des torts et des injustices de part et d'autre. Les stratégies spécifiques à mettre en œuvre lors de conflits devraient être à la fois réalistes et modestes. Les consultations et la coordination avec d'autres programmes jouent un rôle important. L'intégration conséquente d'une procédure simple allant dans le sens de Do no Harm est plus efficace que des études détaillées du conflit et de ses effets qui restent en rade ou sont trop complexes pour être mises en pratique.

Etablir une distinction entre individu et comportement

52. Un état d'esprit sensible aux conflits sait faire la différence entre un individu et la façon dont il se conduit. Les mêmes individus peuvent être amenés à avoir des comportements destructifs ou constructifs. Une approche sensible aux conflits doit par conséquent renforcer les comportements constructifs et se distancier des comportements destructifs ou les boycotter – une approche dont Mahatma Gandhi

4. LA PROCÉDURE GPSC

a peut-être le mieux fait la démonstration. Le but doit être de rallier la personne, non de l'écartier. A l'inverse, une approche considérant qu'il y a des «bons» et des «méchants» conduit à l'escalade d'un conflit. L'exigence minimale à faire valoir est que les parties à un conflit acceptent chacune le droit de l'autre à l'existence.

Se concentrer sur la coopération et non sur les conflits

53. Si vous vous concentrez sur un conflit, le conflit gagne en importance. Si en revanche vous vous concentrez sur la coopération, c'est la coopération qui gagnera en importance. Une approche positive, axée sur l'avenir et les ressources, est essentielle pour générer une transformation constructive. Pour libérer notre énergie intérieure et trouver notre voie, nous pouvons essayer de visualiser notre avenir tel que nous le souhaitons, sans toutefois adopter une attitude du genre «tout finira par s'arranger». Il est important d'évaluer avec réalisme ce qui peut être fait. Si nous avons conscience des différents niveaux en présence (local, régional, national et global), nous comprenons aussi qu'il est toujours possible d'impliquer davantage d'acteurs de tous les échelons dans la coopération pour ensuite en faire bénéficier le plus grand nombre.

4.3 Exigence minimale: «ne pas nuire» (Do no Harm)

54. La coopération internationale peut avoir un effet négatif involontaire sur un conflit, par exemple si un afflux de ressources aboutit au renforcement unilatéral d'une des parties au conflit. Il arrive ainsi que les apports d'aide déséquilibrent les marchés locaux ou libèrent des ressources locales qui deviennent ainsi disponibles pour alimenter des conflits armés. Les interventions extérieures peuvent même envenimer des crises et des conflits sociaux.

55. L'objectif premier de la coopération internationale au service de la paix devrait donc consister à intégrer des concepts de guerre et de paix en tant que dimensions essentielles du cycle de gestion et à les lier à la perspective genre: autrement dit, l'égalité des droits et des chances pour les femmes et les hommes est indispensable à une paix durable.

56. Dans les situations d'urgence et de conflit, la règle la plus importante que la coopération internationale doit appliquer pour prévenir ou transformer des conflits est l'approche Do no Harm. Ce principe fondamental, préconisé par Mary B. Anderson et fondé sur de nombreux ateliers de travail impliquant

des personnes de terrain, est la colonne vertébrale de la GPSC.

57. L'analyse soutient l'estimation des risques liés aux projets de développement. Elle peut s'appliquer tout au long du cycle de gestion. En substance, l'approche Do no Harm est une question de formulation puis d'examen des hypothèses d'impact¹⁶.

58. La procédure présuppose que tout conflit repose sur l'existence de facteurs antagoniques: les «diviseurs» qui, comme leur nom l'indique, divisent les gens, et les «connecteurs», qui les rapprochent. En font partie:

- des systèmes et institutions (p. ex. infrastructures, marchés, réseau électrique)
- des attitudes et actions (p. ex. adoption d'orphelins de guerre de l'autre partie au conflit)
- des valeurs et intérêts partagés ou différents (p. ex. religion commune)
- des expériences communes ou différentes (p. ex. colonisation, souffrances dues à une guerre)
- des symboles et des occasions (p. ex. art, musique, littérature).

Suivant la situation dans laquelle on se trouve, un facteur donné peut être soit un «diviseur», soit un «connecteur». La religion, notamment, peut unir des gens lors d'un conflit, et les diviser à une autre occasion. Les programmes de la DDC devraient donc promouvoir les connecteurs et atténuer les diviseurs.

59. Contribuent à l'instauration de diviseurs les acteurs qui encouragent les moyens de maintenir la polarisation des parties au conflit. A titre d'exemples, citons la corruption, l'impunité, les inégalités dans l'accès aux ressources, aux services et à l'emploi, les barrières linguistiques, l'accentuation des différences ethniques, la militarisation de la société, la perte de confiance dans les institutions de l'État, le déclin de l'autorité des médiateurs (clergé, enseignants, anciens) ou encore l'exhortation à la discrimination et à l'exclusion.

60. Contribuent à l'instauration de connecteurs les acteurs qui encouragent délibérément les relations entre les gens, le sentiment d'appartenance à un ensemble et le partage de responsabilités (concept d'inclusion). Dans les conflits intérieurs, les facteurs qui rassemblent par-delà les frontières que dessinent les conflits sont, par exemple: un langage commun, des infrastructures de connexion (téléphone, routes et transports publics), des souvenirs communs, mariages

4. LA PROCÉDURE GPSC

exogènes, fêtes religieuses et nationales communes, ou encore l'encouragement à l'intégration.

4.4 Incidence des programmes sur la paix et les conflits

61. Lorsque l'on estime les risques et que l'on détermine les rapports des programmes avec la paix et les conflits, il convient d'examiner le concept, la planification, l'organisation et les activités sous l'angle de leurs effets potentiels négatifs sur les conflits ainsi que de leurs effets potentiels positifs sur les conditions de la paix.

Questions principales de l'approche Do no Harm (à poser pour tous les programmes de la DDC)

- Évaluation du système au sein duquel on travaille: quels sont (potentiellement) les connecteurs et les diviseurs dans le domaine d'intervention?
- Évaluation des liens entre le système et le programme: quels effets le programme aura-t-il

sur les facteurs précités? Et quels effets ces deux types de facteurs potentiels auront-ils, à leur tour, sur le programme?

- Évaluation de la manière dont le programme renforce les connecteurs: est-ce que le programme favorise les connecteurs et crée en conséquence de nouvelles alliances pour la paix et des possibilités de dialogue – et dans ce cas, de quelle façon?
- Évaluation de la manière dont le programme renforce les diviseurs: est-ce que le programme favorise des diviseurs quelconques et conduit en conséquence à une intensification de la tension (potentielle) entre les groupes – et dans ce cas, de quelle manière?
- Adaptation du programme: si le programme renforce les diviseurs, comment peut-on l'adapter ou le refondre pour y remédier?

62. Les programmes de la DDC remplissent les exigences minimales de l'approche Do no Harm si les responsables des programmes y réfléchissent avec leurs partenaires, consacrent ces discussions

Exemples d'effets – positifs et négatifs – pouvant résulter de programmes de coopération internationale mis en œuvre dans des situations de crise ou de conflit

Effets positifs possibles

- Mesures en vue de la réduction à long terme des causes d'un conflit.
- Suppression des disparités régionales.
- Création d'emplois pour les jeunes (femmes et hommes).
- Règlement des conflits concernant les ressources.
- Développement de la participation démocratique de tous les citoyens.
- Intégration socioculturelle des minorités.
- Fonctionnement juridiquement correct de l'administration.
- Participation politique des hommes et des femmes à tous les niveaux.
- Promotion de l'égalité des sexes.
- Lutte contre la corruption et reddition de comptes transparente.
- Réduction de toutes les formes de violence contre les femmes et les hommes.
- Diversification de l'économie pour éviter la dépendance de l'exportation de produits de base.

Effets négatifs possibles

- Consolidation d'un gouvernement autoritaire responsable d'injustices.
- Traitement préférentiel de certaines régions.
- Soutien unilatéral de groupes d'opposition.
- Affectation de ressources du budget civil à des dépenses militaires.
- Aggravation de la violence envers les femmes, les hommes et les enfants.
- Manque de transparence et d'information.
- Soutien à des médias encourageant la violence.
- Accentuation des différences culturelles et religieuses.
- Intégration insuffisante des minorités.
- Régression concernant l'égalité des sexes (par ex. moins de femmes dans l'administration qu'avant le conflit).
- Augmentation de la pauvreté, en particulier dans les ménages monoparentaux dirigés par des femmes.

4. LA PROCÉDURE GPSC

et adaptent en conséquence les programmes qui renforcent les diviseurs. Les tensions et les conflits potentiels existent dans toutes les sociétés; c'est pourquoi tous les programmes doivent répondre aux questions principales de l'approche Do no Harm. Une approche sensible aux conflits doit, pour le moins, veiller à ne pas favoriser les diviseurs potentiels. Quand ces tensions et conflits potentiels se développent, une autre étape doit être franchie: il faut alors soutenir activement les connecteurs.

63. Ce sont les exigences minimales de Do no Harm, de la GPSC basique et de la GPSC globale qui montrent le mieux la différence entre ces approches:

- L'exigence minimale de l'approche Do no Harm est littéralement de «ne pas nuire», c'est-à-dire de ne pas favoriser des diviseurs dans quelque secteur ou activité que ce soit.
- L'exigence minimale de l'approche GPSC basique est de ne pas favoriser des diviseurs, mais aussi de favoriser les connecteurs existants en tant que partie intégrante d'un programme dit «normal» lorsqu'il est réalisé dans un contexte marqué par des symptômes de tensions sociales en augmentation.
- L'approche GPSC globale va au-delà de ces exigences minimales: elle cherche à promouvoir activement ou à préserver les connecteurs dans le cadre d'interventions urgentes et de la transformation de conflits.

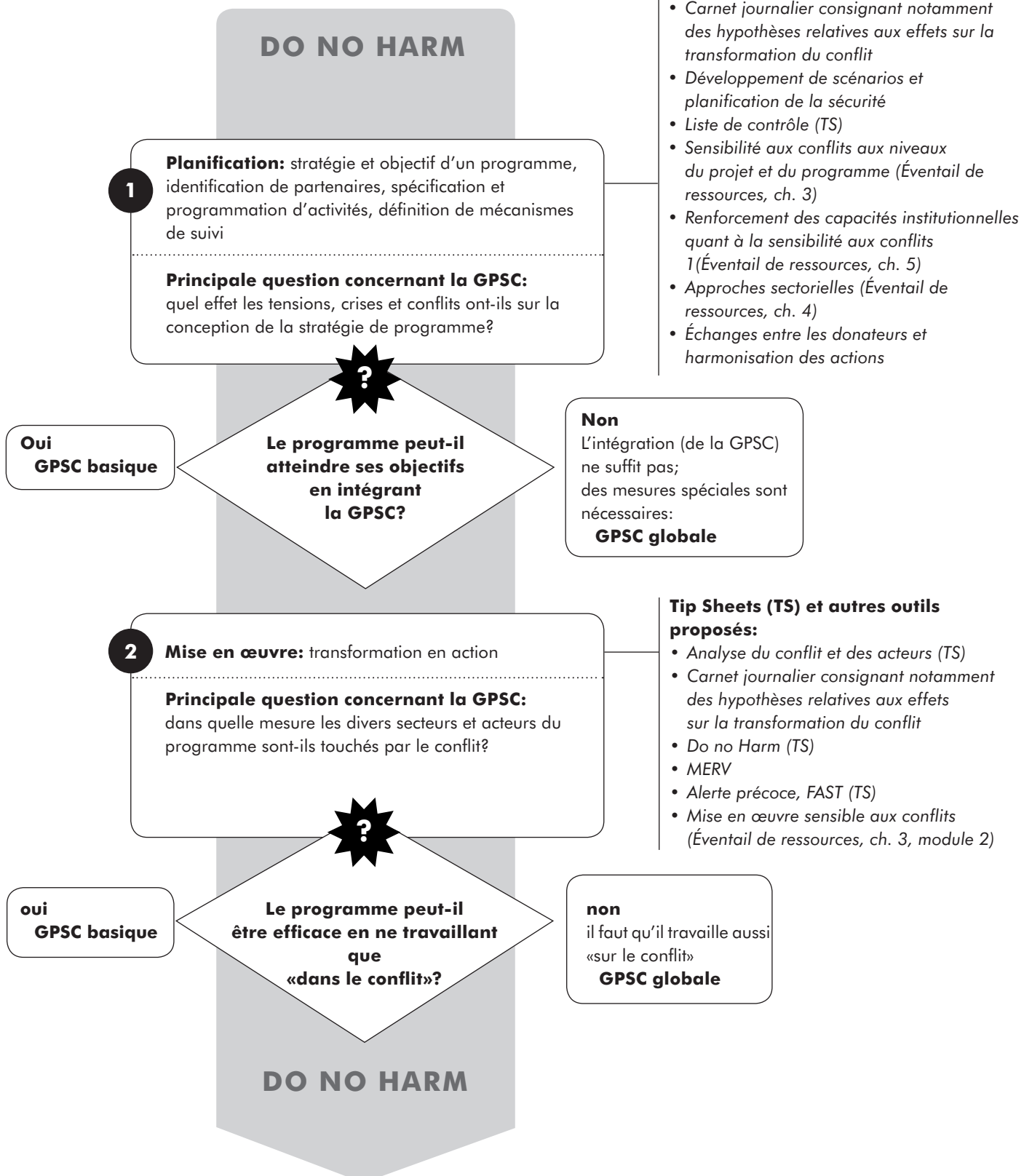
64. Si des collaborateurs de la DDC ou des organisations partenaires notent que les tensions normales rencontrées dans toute société se muent en conflits, il faut appliquer la procédure GPSC (basique ou globale), telle qu'elle est décrite ci-après. Dans chaque cas, ce sont les participants eux-mêmes qui décident de la méthode à appliquer.

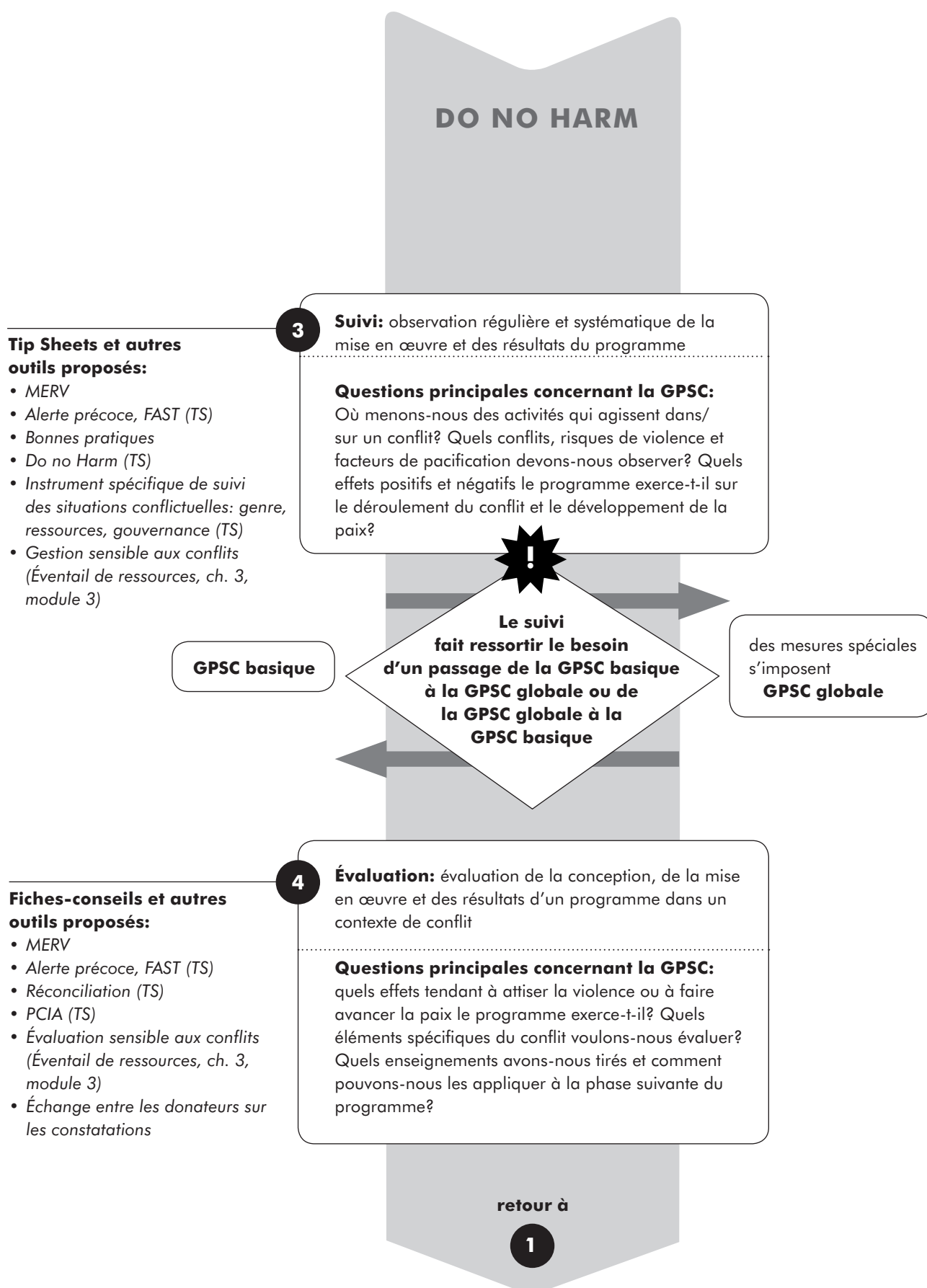
GPSC basique: le programme ou les projets individuels s'inscrivent dans des situations conflictuelles; ce cas de figure revient à travailler sur fond de conflit (voir chapitre 1). S'il touche le programme, le conflit, déclaré ou latent, doit être suivi; le programme s'efforce de réduire activement les risques importants liés au conflit et d'éviter les effets négatifs aggravant le conflit. Le programme soutient indirectement les connecteurs existants, par exemple en encourageant la résolution pacifique de conflits politiques, sociaux, économiques ou liés au genre qui pourraient éventuellement être – ou sembler être – aggravés par le programme. L'approche GPSC basique ne cherche pas à transformer activement

un conflit par de nouvelles initiatives (= aspects transversaux de la prévention de la violence).

GPSC globale: les programmes ou les projets individuels se déroulent dans un contexte de conflits latents ou déclarés, et cherchent à transformer un conflit; c'est ce que l'on entend par «travailler sur un conflit». Les participants, dans ce cas, courent le risque d'être entraînés dans le conflit. Dans ce genre de situation, les participants doivent observer et analyser régulièrement le développement de la dynamique du conflit afin d'éviter ou de réduire les effets susceptibles d'aggraver la violence et de contribuer de manière active et constructive à la transformation du conflit. Le programme créera par exemple des possibilités de dialogue, renforcera les alliances pour la paix et soutiendra le développement de compétences au service de la transformation du conflit. En règle générale, cela exige que le programme crée une composante indépendante au sein du programme en vue de la prévention de la violence et de la transformation des conflits. Une telle mesure doit avoir une influence directe sur l'évolution du conflit et faciliter l'exécution des autres composantes du programme. Par rapport à la GPSC basique, la GPSC globale doit accorder une plus grande attention au niveau (international, national, régional, local) où le conflit se situe (= aspects sectoriels de la prévention de la violence et de la transformation des conflits).

4.5 La GPSC dans la Gestion du cycle de programme (PCM)





ABRÉVIATIONS

cfp	Mouvement chrétien pour la paix, (de Christlicher Friedensdienst)
COPRET	Prévention et transformation des conflits (de Conflict Prevention and Transformation)
CPCD	Conflits, paix et coopération pour le développement
GPSC	Gestion des programmes sensible aux conflits
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
DNH	Do no Harm
DDR	Programme Désarmement, démobilisation et réinsertion
FAST	Analyse précoce des tensions et établissement des faits (de Frühanalyse von Spannungen und Tatsachenermittlung)
CI	Coopération internationale
MERV	Monitoring des changements importants dans le développement (de Monitoring System for Development-Relevant Changes)
odcp	Organization development, culture and politics (bureau de consultants, Zurich)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PCIA	Étude d'impact sur la paix et les conflits (de Peace and Conflict Impact Assessment)
PCM	Gestion du cycle de programme (de Programme Cycle Management)
CSLP	Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté

- ¹ L'intégration de n'importe quelle approche, sensible aux conflits ou sensible au genre par exemple, requiert des outils spécifiques qui permettent de la concrétiser et de l'enraciner dans la pratique quotidienne. La GPSC fait partie de ces outils puisqu'elle permet l'ancrage de l'approche générale d'un développement sensible aux conflits dans la pratique quotidienne. Pour réussir, l'intégration doit être participative.
- ² Cf. Friedrich Glasl, *Konfliktmanagement. Ein Handbuch für Führungskräfte, Beraterinnen und Berater*, 2002. Un conflit social se produit lorsque: 1) les parties interagissent de sorte qu'au moins l'une d'entre elles ressent que ses réactions sont incompatibles, et 2) que le dommage résultant de leurs réactions incompatibles est perçu comme provenant de l'autre partie. L'interaction est comprise comme un faisceau de relations de pensée et/ou de sentiment et/ou de volonté et d'action (une action pouvant se limiter à des paroles, par exemple, mais des perceptions seules ne suffisent pas pour constituer une action).
- ³ Cf. Jonathan Goodhand, *Conflict Impact Assessments*, 2002. L'auteur différencie trois approches de base en ce qui concerne le conflit: (i) travailler autour du conflit: le programme considère le conflit comme un obstacle et un facteur négatif externe à contourner; (ii) travailler dans le conflit: le conflit doit être observé sous l'angle de son influence sur le programme; le programme cherche à minimiser les risques réels liés au conflit et à éviter les effets négatifs aggravant le conflit; (iii) travailler sur le conflit: le programme ou des parties de celui-ci sont touchés par le conflit; le programme doit apporter une contribution positive directe à la transformation du conflit. La plupart des recherches internationales indiquent que la coopération internationale travaille soit dans soit sur un conflit.
- ⁴ Mary B. Anderson, *Do no Harm. How Aid Can Support Peace – or War*, 1999.
- ⁵ Le terme «acteurs» représente aussi bien des personnes prises individuellement que des groupes privés et publics liés réciproquement par des valeurs, besoins et/ou intérêts communs qui s'articulent de façon plus ou moins organisée. Ils peuvent employer des moyens variés: dialogue, négociations, alliances avec d'autres acteurs, menaces et/ou force.
- ⁶ L'exemple se fonde sur plus de dix années d'expérience de coopération avec différentes organisations dans le bassin versant du Rio Ambato en Équateur. Sources: DDC Équateur, ainsi que: María Eugenia Abad, Alfredo Cruz, Norma Salinas, 2002: *Análisis del conflicto de los canales Mocha Quero Pelileo y Mocha Quero Ladrillos*. Ambato.
- ⁷ Johan Galtung, Tord Hoivik, 1971: *Structural and Direct Violence: A Note on Operationalization*. In: *Journal of Peace Research*, Vol. 14:1, p. 73–76.
- ⁸ D'après Jan Philipp Reemtsma: *Die Gewalt spricht nicht*. In: *Hamburger Institut für Sozialforschung*. *Mittelweg* 36, avril/mai 2000.
- ⁹ Le concept de paix durable, consistant en un équilibre de paix et justice, plaidoyer et approches consensuelles, est décrit par John Paul Lederach dans *Preparing for Peace: Conflict Transformation Across Cultures*. Syracuse, University Press, 1995. Les principes-clés de transformation des conflits, soit l'empowerment et l'identification, sont présentés par Robert A. Bush, Robert A. Baruch et Joseph P. Folger, dans *The Promise of Mediation: Responding to Conflict Through Empowerment and Recognition*, 1994, The Jossey-Bass Conflict Resolution Series, Jossey-Bass, San Francisco.
- ¹⁰ D'après John Paul Lederach: *Building Peace. Sustainable development in divided societies*, 1997. Washington D.C. Cf.: *Développement de la paix, Lignes directrices de la DDC*, section COPRET, 2003.
- ¹¹ Un système est un ensemble d'éléments réagissant les uns aux autres de manière structurée. Les éléments de cet ensemble forment un tout poursuivant un but. Le comportement d'un système ne peut être prévu par l'analyse des éléments individuels qui le composent. Les propriétés d'un système proviennent de l'interaction de ses éléments et sont distincts des propriétés de ces derniers pris isolément. Le comportement du système résulte donc de l'interaction des différents éléments, et de l'interaction entre le système et son environnement (système + environnement = un système plus vaste). La définition des éléments et la fixation des limites du système sont des actions subjectives. Source: *Industrial Ecology and Systems Thinking*, Indigo Development, Sustainable Development Division of Sustainable Systems, Inc (SSI), www.indigodev.com/Systems.html.
- ¹² Paul Collier, L. Elliott, H. Hegre, A. Hoeffler, M. Reynal-Querol and N. Sambanis: *Breaking the Conflict Trap – Civil War and Development Policy*, 2003, Banque mondiale /Oxford University Press, <http://econ.worldbank.org/pr/CivilWarPRR/>.
- ¹³ Le désengagement moral est le processus par lequel on passe durant une escalade pour accepter d'infliger des souffrances à autrui. Ainsi, le fait de ne plus considérer un opposant comme un être humain est un exemple type de désengagement moral. Cf. Albert Bandura, *Moral disengagement in the perpetration of inhumanities*, 1999, *Personality and Social Psychology Review*, 3, pp. 193–209.
- ¹⁴ Voir le rapport du groupe d'experts à haut niveau sur les menaces, les défis et le changement: *A more secure world: our shared responsibility*, décembre 2004. La DDC a préparé une prise de position portant sur les demandes de ce groupe.
- ¹⁵ Friedrich Glasl fait une distinction entre les conflits «chauds» (= tournés vers l'extérieur, tapageurs, polémiques) et «froids» (= non déclarés, défensifs, paralysants pour les parties concernées). Un conflit froid peut créer l'illusion qu'il est moins intense qu'un conflit chaud, alors qu'en réalité – il faut le savoir – ce n'est pas forcément le cas.
- ¹⁶ Les hypothèses d'impact sont des formulations relatives à un effet futur (désirable), qui ont un rapport de cause à effet avec les actions que l'on entreprend. Exemple: dans les programmes de formation, l'effet désirable d'une capacité accrue de prévention des conflits consiste à voir les différents groupes d'acteurs accepter d'adhérer à des solutions acceptées des deux côtés dans un laps de temps raisonnable.

La section suivante du manuel est faite d'une série de fiches-conseils censées conduire au meilleur usage possible de la procédure GPSC.

La première partie comprend une collection de fiches-conseils méthodologiques centrées sur des processus produits par COPRET et reposant sur l'expérience de la DDC, ainsi que des dossiers thématiques (Issues Briefs) élaborés par les membres du réseau du CAD (OCDE) sur les conflits, la paix et la coopération pour le développement (CPCD).

La seconde partie contient un grand nombre de fiches-conseils thématiques elles aussi élaborées par COPRET et l'OCDE (CAD).