

DO NO HARM

Messages clés

1. La coopération au développement et l'aide humanitaire font partie du contexte dans lequel elles opèrent. L'une et l'autre, que ce soit intentionnellement ou non, peuvent avoir une influence sur ce dernier.
2. Do No Harm (Ne pas nuire) est, de la part de l'aide humanitaire et de la coopération au développement, un essai de monitoring de leurs activités ayant pour but d'éviter d'aggraver le climat d'instabilité et de violence.
3. Les messages éthiques véhiculés de manière implicite constituent une part importante de l'assistance fournie. Les détails des programmes d'aide, soit, notamment, les aspects liés aux questions : quoi ? pourquoi ?, qui ?, par qui ?, quand ?, où ? et comment ?, ne sont pas anodins.
4. Il existe toujours des options permettant de modifier les programmes d'aide en vue de supprimer leurs effets négatifs et/ou de renforcer leurs contributions en faveur de la paix.
5. Tant la coopération au développement que l'aide humanitaire interviennent souvent dans des contextes conflictuels donnant à l'approche Do no Harm un relief particulier.
6. Toute situation dominée par un conflit comporte deux types de paramètres, à savoir des diviseurs et des connecteurs. Les diviseurs sont les facteurs qui sont à l'origine de tensions et qui peuvent constituer des motifs d'affrontement. Les connecteurs tendent au contraire à réduire les tensions et/ou à unir les gens entre eux. L'aide humanitaire et la coopération au développement peuvent toutes les deux renforcer ou affaiblir ce qui influe sur les diviseurs et les connecteurs.

INTRODUCTION

Dans les années qui ont suivi la fin de la Guerre froide, plusieurs situations d'urgence très complexes ont placé le système de l'aide humanitaire internationale face à de nouveaux défis. Les cas désastreux du Rwanda et du Soudan ont montré que l'aide humanitaire peut non seulement manquer de bénéficier à tout le monde mais, chose plus grave encore, qu'elle risque parfois de faire plus de mal que de bien.

Compte tenu des effets involontaires et négatifs pouvant être engendrés par l'aide humanitaire, les nouveaux objectifs impartis à celle-ci sont plus modestes : faire si possible un peu de bien ou, au moins, « ne pas nuire » (Do no Harm) lorsqu'elle intervient dans des zones en proie à des crises. Une condition primordiale pour ne pas nuire est de procéder

à une analyse approfondie du contexte dans lequel l'aide est apportée.

Do No Harm a été développé en un concept d'une importance vitale, qui peut s'appliquer dans des contextes d'aide très différents, à savoir aussi bien après des catastrophes naturelles que dans des situations d'urgence résultant d'un conflit. On s'est en outre rendu compte qu'on ne peut plus faire appel séparément à l'aide d'urgence ou à la coopération au développement et que ces deux formes d'aide exigent une analyse sérieuse du cadre dans lequel elles s'inscrivent. Enfin, même les efforts de développement de la paix devraient être entrepris en prenant en considération qu'ils s'insèrent dans un contexte donné et n'ont pas forcément des effets positifs sur la situation.

DO NO HARM DANS DES CONTEXTES CONFLICTUELS

Les discussions sur les conflits en cours mettent souvent en lumière leur complexité. N'étant plus en général des guerres entre États, les conflits actuels impliquent souvent de nombreux protagonistes, tant civils que militaires. Ces conflits peuvent provenir de causes internes mêlant différents groupes et de causes externes liées à des intérêts internationaux ; en résumé, ils plongent leurs racines dans des raisons multiples qui se font concurrence. Les conflits provoquent des urgences humanitaires complexes et conduisent à de nombreux types de réponses internationales allant d'efforts humanitaires en vue d'atténuer les souffrances à des efforts déployés aussi bien au plus haut niveau qu'à celui des populations dans le but de mettre fin aux conflits.

Quand l'aide internationale intervient dans un contexte de conflit violent à strates multiples et d'une grande complexité, elle devient alors partie du système. Bien que les opérations d'aide externes s'efforcent de demeurer neutres envers les gagnants et les perdants d'un conflit, leur impact n'est pas neutre. Au pire, l'aide peut entraîner des divisions et l'escalade du conflit, et au mieux elle soutient les relations qu'entretiennent les parties au conflit et la désescalade. L'analyse Do no Harm est une méthode permettant d'aborder cette question. Elle peut aussi être utilisée, lors de la planification, de l'exécution et de l'évaluation de projets de développement, pour mesurer leur incidence sur la guerre et la paix.

CONCEPT CLÉ

Le projet Do no Harm a débuté en 1994. C'est un processus d'apprentissage reposant sur l'expérience auquel participent des organisations d'aide humanitaire et de développement locales et internationales qui interviennent dans des contextes d'urgence. Il a pour but d'identifier les interactions entre l'aide dispensée dans de telles situations et le contexte général, qui peut être de nature conflictuelle.

Dans des situations de conflit, il arrive souvent que l'aide accordée soit utilisée ou détournée de ses buts par des personnes recherchant un avantage politique ou militaire. Une meilleure compréhension de la façon dont cela se produit permet aux organisations d'empêcher l'aide qu'elles apportent d'être détournée en faveur du conflit.

Do no Harm se base sur une compilation et une comparaison des expériences de terrain rassemblées dans le cadre de nombreux programmes menés par des organisations internationales dans divers contextes. Ce processus a permis au projet d'identifier des schémas clairs quant à la façon dont l'aide et le contexte dans lequel celle-ci s'inscrit s'influencent mutuellement. Do No Harm a élaboré un outil d'analyse de l'aide dans le contexte d'un conflit.

Cet outil :

- montre les interconnexions entre les décisions de programmation et le contexte (sous l'angle en particulier de questions comme : où travailler ? avec qui ? comment fixer les critères à appliquer aux bénéficiaires ? quels types de rapports entretenir avec les autorités locales ? etc.) ;
- accroît la conscience des relations existant entre les groupes sur les sites des projets et met les organisations en mesure de contribuer sciemment à rapprocher les gens les uns des autres ;
- procure un point de référence commun pour évaluer les incidences de l'aide sur le contexte et les conflits potentiels. Cette démarche permet de renforcer les liens et la collaboration entre le personnel et les partenaires locaux ;
- pousse à une identification plus précoce des possibles impacts négatifs de l'aide sur les conflits ;
- facilite la recherche de solutions alternatives de programmation quand les choses vont mal.

DO NO HARM

LES TRANSFERTS DE RESSOURCES PEUVENT ENGENDRER UN CONFLIT OU L'EXACERBER

Vol

Lorsque des armées ou des milices volent les ressources d'organisations internationales d'aide, puis les utilisent pour leur propre profit ou les vendent pour acheter des armes, les conflits sont directement alimentés par ces ressources.

Effets liés à la distribution des ressources

Les organisations internationales destinent généralement leur aide à des groupes déterminés. Cela signifie que certaines personnes obtiennent de l'aide tandis que d'autres n'en obtiennent pas. Si le groupe qui se voit accorder des ressources se confond avec l'un des sous-groupes en conflit, la tension risque de monter. D'un autre côté, l'aide dispensée à différents sous-groupes peut servir de pont entre eux.

Effets économiques

L'aide internationale exerce un fort impact sur les salaires, les prix et les profits. Ces effets peuvent soit renforcer les raisons de poursuivre la guerre soit promouvoir et soutenir des activités économiques non guerrières.

Effets de substitution

Dans la mesure où les organisations internationales d'aide s'emploient à assurer la survie des civils dans les zones en guerre, l'aide qu'elles dispensent peut servir à dégager toute ressource interne disponible, quelle qu'elle soit, en vue de la poursuite de la guerre. De plus, cela peut aussi conduire les autorités locales à définir leur propre rôle uniquement en matière de contrôle militaire et, par suite, à abdiquer leur responsabilité et leur devoir de rendre des comptes dans le domaine civil.

Effets de légitimation

L'aide internationale légitime des acteurs et des activités et en rend d'autres illégitimes. Lorsque l'aide a pour effet de légitimer des activités de guerre, elle aggrave les conflits ; lorsque, au contraire, elle a pour effet de légitimer des activités non guerrières, l'aide peut atténuer les conflits.

LES MESSAGES ÉTHIQUES IMPLICITES PEUVENT ENGENDRER UN CONFLIT OU L'EXACERBER

L'aide peut influencer sur le contexte par des messages éthiques implicites. Ce genre de messages peuvent être véhiculés par certaines actions et attitudes du personnel de l'aide humanitaire et de la coopération au développement ; par leur manière de souligner les différences, de conférer de l'importance à ce qui touche à la guerre ou, à l'inverse, d'établir des relations pacifiques, de témoigner du respect à toutes les parties en présence et d'encourager une collaboration entre les divers groupes.

Armes et pouvoir

Quand, pour protéger leurs biens contre le vol ou assurer la sécurité de leurs employés, les organisations internationales d'aide emploient des gardes armés, le message éthique qu'elles font implicitement passer dans ce contexte est que les armes sont un moyen légitime de déterminer qui peut avoir accès à la nourriture et aux services médicaux et que c'est d'elles aussi que dépendent l'ordre et la sécurité.

Manque de respect, méfiance et concurrence entre les organisations d'aide

Lorsque les organisations refusent de travailler ensemble ou, plus grave encore, se critiquent mutuellement, elles laissent entendre qu'il n'est pas nécessaire de coopérer et qu'il n'y a pas à témoigner de respect envers les gens avec qui l'on n'est pas d'accord. En outre, une telle attitude met en question l'importance d'une utilisation efficace des moyens et ressources à disposition.

Personnel de l'aide et impunité

Quand les employés des organisations d'aide utilisent les biens et systèmes de soutien pour leur propre bien-être et dans leur intérêt personnel, ils suggèrent que celui qui a le contrôle des ressources a le droit de les utiliser à son profit et sans devoir rendre des comptes à qui que ce soit.

Des vies qui n'ont pas toutes la même valeur

Les organisations qui adoptent des politiques prévoyant des écarts de salaires à l'endroit de groupes différents (p. ex. expatriés et personnel local) ou dont les actions laissent supposer que des vies (et même des biens) ont plus de valeur que d'autres véhiculent un message analogue dans le contexte d'un conflit.

Impuissance

Le personnel de terrain qui dénie toute responsabilité concernant les incidences des programmes d'aide répand l'idée que des individus confrontés à des situations difficiles ne peuvent avoir beaucoup de pouvoir et qu'ils n'ont par conséquent pas à assumer de responsabilité.

Tension, suspicion, propension à la violence

Si le personnel des organisations d'aide est nerveux et qu'il est préoccupé par sa propre sécurité, il est alors tenté d'aborder les situations rencontrées avec suspicion et avec une propension à la violence ; les contacts qu'il a avec les gens peuvent renforcer des attitudes hostiles et faire monter la tension. Dans ce cas, le message reçu est que le pouvoir, effectivement, façonne les contacts humains et qu'il est par conséquent normal d'aborder tout le monde avec méfiance.

Publicité

Quand des organisations internationales d'aide recourent pour leur publicité à des images qui mettent en évidence les horreurs de la guerre et les représailles exercées, elles risquent d'accentuer la diabolisation de certains protagonistes. Il s'ensuit l'impression que dans les guerres, la séparation est nette entre victimes et criminels, alors qu'en réalité les individus sont souvent tantôt des acteurs responsables et tantôt des victimes. Renforcer la conviction qu'il y a, dans une guerre, d'un côté « les méchants » et de l'autre « les gentils » peut inciter les gens à vouloir la victoire et servir de justification à leur comportement.

DO NO HARM

LE CADRE DO NO HARM : BRÈVE DESCRIPTION EN SEPT ÉTAPES

Le développement du cadre analytique Do no Harm s'est basé sur l'expérience de programmation de nombreuses personnes travaillant dans le domaine de l'aide. Il fournit un outil permettant de cerner les interactions entre l'aide et son contexte et peut être utilisé pour planifier, suivre et évaluer les programmes d'aide humanitaire et de coopération au développement.

Ce cadre n'est pas normatif. C'est un outil descriptif qui :

- identifie les catégories d'information dont l'expérience montre qu'elles sont importantes pour comprendre comment l'aide agit sur le contexte ;
- présente ces catégories selon un agencement visuel qui fait ressortir leurs relations réelles et potentielles ;
- facilite la prédiction des incidences de différentes décisions de programmation.

Étape 1 :**Comprendre le contexte**

Chaque société comporte des groupes qui ont des intérêts et identités variés et sont en conflit avec d'autres groupes. La première étape consiste à identifier ces groupes et à comprendre les conflits qui sont dangereux quant à leur pouvoir de destruction et à la violence qu'ils portent en eux. Un grand nombre des divergences constatées ne se traduisent pas par des violences et ne sont donc pas importantes pour l'analyse Do no Harm.

Do no Harm est utile pour comprendre les incidences des programmes d'aide sur les divisions socio-politiques qui conduisent ou peuvent conduire à des actions de destruction ou à la violence entre les groupes.

Étape 2 :**Analyser les diviseurs et les tensions**

Une fois que les schismes importants d'une société ont été identifiés, l'étape suivante analyse ce qui divise les groupes. Certains diviseurs et certaines sources de tension entre les groupes peuvent être enracinés dans des sentiments d'injustice historiques profondément ancrés (causes profondes) tandis que d'autres peuvent être d'origine plus récente, de courte durée ou manipulés par des chefs de sous-groupes (causes proches). Les diviseurs peuvent avoir des origines très différentes : relations économiques, géographie, démographie, politique

ou religion.

Certains peuvent être de nature purement interne à une société, d'autres peuvent être encouragés par des forces extérieures. Comprendre ce qui divise les gens est fondamental pour comprendre, par voie de conséquence, comment les programmes d'aide peuvent nourrir ou au contraire atténuer ces forces.

Étape 3 :**Analyser les connecteurs et les capacités locales pour la paix (Local Capacities for Peace / LCP)**

La troisième étape consiste en une analyse de la façon dont les gens, malgré leurs divisions dues au conflit, continuent à être reliés les uns aux autres à travers les lignes de séparation entre les sous-groupes. Le projet Do No Harm a fait apparaître que dans toutes les sociétés en conflit, les gens que séparent certaines choses conservent des relations entre eux grâce à d'autres choses.

Les marchés, l'infrastructure, des expériences communes, des événements historiques, des symboles, des attitudes partagées, des associations formelles et informelles, tous ces aspects assurent une certaine continuité, par une vie échappant à la guerre et par le contact avec d'anciens collègues et camarades de travail restés en marge du conflit. De la même façon, Do no Harm a constaté que toutes les sociétés comptent des individus et des institutions dont la tâche est de maintenir la paix entre les différents groupes. Au nombre de ces individus et institutions figurent les systèmes de justice (lorsqu'ils fonctionnent), les forces de police, les groupes d'aînés, les maîtres d'école ou le clergé et d'autres personnalités respectées et en lesquelles la population a confiance. En temps de guerre, ces capacités locales pour la paix (LCP) ne sont pas en mesure de prévenir la violence. Cependant, dans des situations menacées par des conflits, des situations de conflit ouvert ou de post-conflit, elles continuent à exister et offrent une voie pour la reconstruction de relations pacifiques. Il est important, pour évaluer les incidences des programmes d'aide sur les conflits, d'identifier et de comprendre les connecteurs et les LCP.

Étape 4 :

Analyser le programme d'aide

L'étape 4 du cadre Do no Harm implique une revue en profondeur de tous les aspects du programme d'aide. Dans quel domaine et pourquoi le programme d'aide a-t-il été mis en place ? Qui en constitue le personnel (externe et interne) et comment celui-ci a-t-il été engagé ? Quels doivent être les bénéficiaires et selon quels critères les a-t-on retenus ? Qu'est-ce qui est fourni ? Qui décide ? Comment l'aide est-elle dispensée, stockée, répartie ? Il est important de se rappeler que ce n'est jamais un programme entier qui va mal. Les détails sont cruciaux car c'est eux qui déterminent l'impact du programme.

Étape 5 :

Analyser l'impact du programme d'aide sur les diviseurs et les connecteurs en recourant aux concepts des transferts de ressources et des messages éthiques implicites

L'étape 5 est une analyse des interactions entre le programme d'aide et les diviseurs / tensions et connecteurs / LCP existants. Chaque aspect de la programmation devrait être revu sous l'angle de ses incidences réelles et potentielles sur les diviseurs / tensions et connecteurs / LCP.

Parmi les questions à se poser concernant l'aide, il en est une, particulièrement importante : qui y gagne et qui y perd (ou n'en tire aucun avantage) ?

Mais aussi : est-ce que ces groupes coïncident avec les divisions identifiées comme étant potentiellement ou réellement destructrices ? Le programme soutient-il des activités militaires ou des structures civiles ? Est-ce qu'il manque ou ignore des possibilités de renforcer des connecteurs ? Est-ce que, par mégarde, il sape ou affaiblit les LCP ?

Il faut se demander aussi : quelles ressources apporte-t-on au conflit ? Quelles sont les incidences des transferts de ressources ?

Enfin, on aura soin de se poser les questions suivantes : quels messages le mode de fonctionnement d'une organisation favorise-t-il ? Quel impact les messages éthiques implicites produisent-ils ?

Étape 6 :

Réfléchir (et agir)

Options programmatiques

En fin de compte, si l'analyse 1) du contexte du conflit ; 2) des diviseurs et des tensions ; 3) des connecteurs et des capacités locales pour la paix ; et 4) du programme montre que l'aide apportée exacerbe les diviseurs influant sur les relations entre groupes, il y a lieu d'examiner comment réaliser le même programme tout en éliminant ses effets négatifs sur le conflit. Si les capacités locales pour la paix et les connecteurs ont été négligés, le programme devrait être redéfini pour ne pas rater des possibilités de promotion de la paix.

Étape 7 :

Tester les différentes options programmatiques et redéfinir le projet

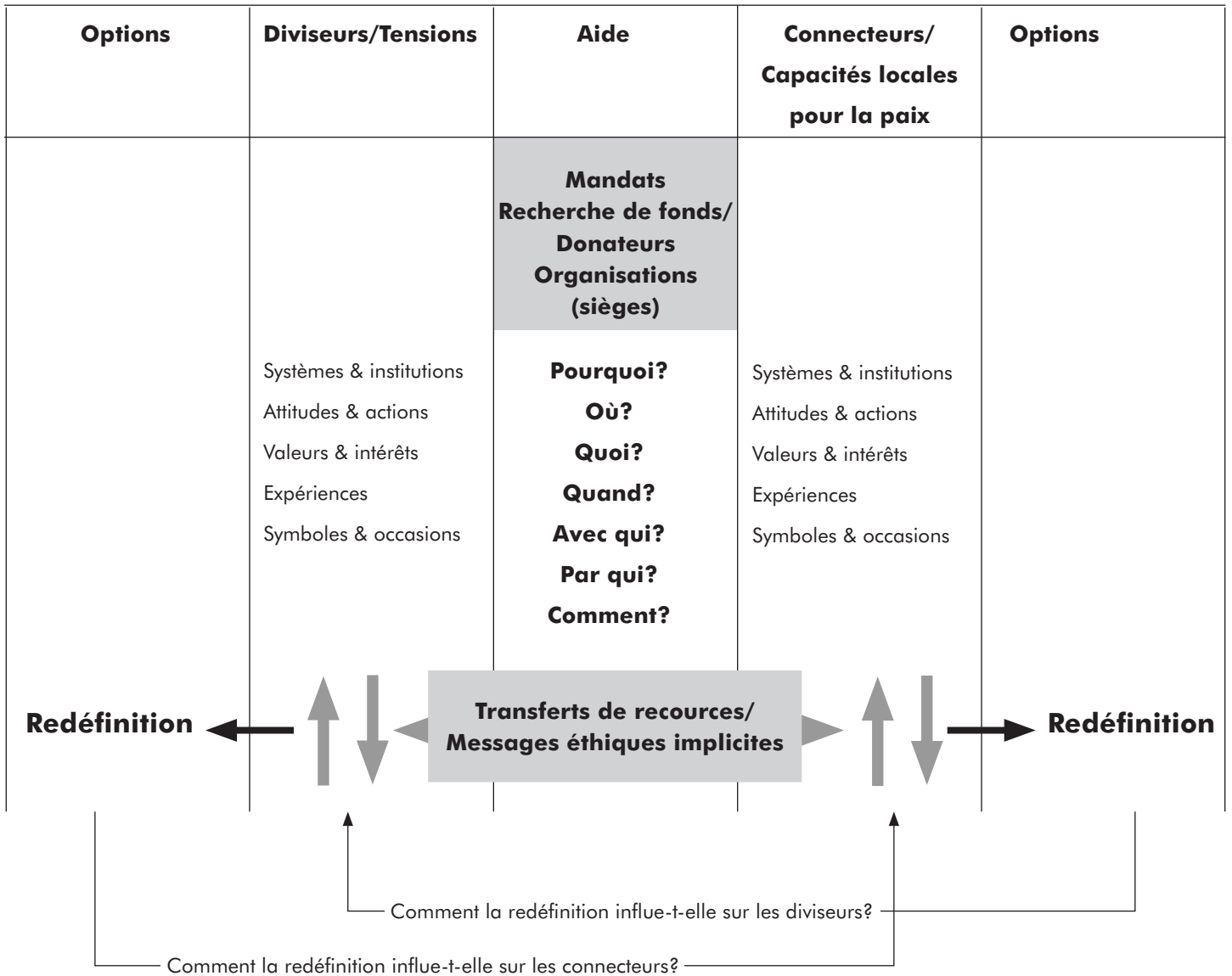
Une fois que l'on a choisi une meilleure option programmatique, il est absolument nécessaire de réévaluer les incidences de la nouvelle approche sur les diviseurs et les connecteurs.

Parcourir les étapes 1 à 6 n'a pas de sens si on laisse de côté l'étape 7 !

DO NO HARM

«LE CADRE DO NO HARM» POUR RÉFLÉCHIR AUX INCIDENCES DE L'AIDE SUR LE CONFLIT

Contexte du conflit



CONCLUSION

Les conflits ne sont jamais simples. Do no Harm ne rend pas, et ne peut pas rendre, les choses plus simples. Do no Harm aide plutôt à comprendre plus clairement la complexité des environnements conflictuels dans lesquels opèrent les programmes d'aide humanitaire et de coopération au développement. Do no Harm aide à voir comment les décisions prises concernant les programmes influent sur les relations entre les différents groupes en pré-

sence et à penser aux moyens permettant d'optimiser les effets de l'aide. Le but poursuivi au moyen de cette approche est de soutenir le personnel des organisations d'aide en faisant en sorte qu'il puisse maîtriser les difficultés de sa tâche. On espère ainsi qu'apporter une aide dans des situations de conflit entraîne moins de frustrations, se fasse avec plus de clarté et aboutisse à de meilleurs résultats pour les sociétés en détresse.

AUTRES LECTURES ET LIENS

Mary B. Anderson, *Do No Harm : How Aid Can Support Peace-Or War*, Cambridge 1999.

Mary B. Anderson, *Options for Aid in Conflict : Lessons from Field Experience*, Cambridge 2003.

Mary B. Anderson, *Experiences with Impact assessment : Can we know what good we do?*
In : *Berghof Handbook* (www.berghof-handbook.net).

Reflecting on Peace Practice (Réfléchir à la pratique de la paix) / RPP.

www.cdainc.com.

Éditeur :

Direction du développement et de la coopération, DDC
Section Prévention et transformation des conflits, COPRET
(Conflict Prevention and Transformation Division)
Freiburgstrasse 130
CH-3003 Berne