

Situation de départ et nouvelles conditions générales

Au début du XXème siècle, la création de la Société des Nations fut une première tentative pour régler institutionnellement au niveau international la coexistence pacifique des peuples. Après la première guerre mondiale différentes organisations de la société civile furent fondées, par exemple l'Union internationale pour la Réconciliation, qui œuvre toujours dans le monde entier. Après la seconde guerre mondiale, en créant les Nations Unies, on a tenté d'élaborer un nouvel ensemble de règles aptes à promouvoir l'échange entre les nations et la résolution des conflits. La fin de la domination coloniale et l'émergence de nouveaux États indépendants s'accompagnèrent dans de nombreux cas de conflits violents et sanglants et parfois de longue durée.

Après la seconde guerre mondiale, on a constaté que les conflits violents, localement circonscrits, pouvaient se propager très rapidement à toute une région. Les efforts développés par les Nations Unies pour endiguer les conflits ou y mettre fin, furent très souvent gênés par la pensée en blocs politiques et les blocages qui s'ensuivent. Jusque dans les années 80 du siècle dernier, au niveau international et dans les pays respectifs, des interventions militaires (missions des casques bleus) d'une part et des activités d'éducation à la paix, non violentes et de médiation réalisées par des organisations dédiées à la promotion de la paix, coexistèrent pratiquement sans liens les unes avec les autres.

Nombreux furent ceux qui tirèrent de l'effondrement de l'alliance des pays socialistes et de la fin du conflit est-ouest l'espoir d'un monde plus paisible. Ce vœu n'a pas été exaucé. En 2005, le groupe de travail « Recherche sur les causes de la guerre » de l'université de Hambourg recensait plus de 39 conflits violents. Avec la disparition de « l'affrontement des blocs », les structures, les dynamiques et les causes de conflits, jusque-là souvent occultés par la pensée en blocs idéologiques, se montrèrent plus clairement dans le monde entier. Cela mit en évidence la nécessité d'analyser en profondeur l'émergence et le développement des conflits. De plus, « L'opération Espérance » de l'armée américaine en 1992 en Somalie et le génocide au Rwanda en 1994, ainsi que les événements qui se sont produits en ex-Yougoslavie, ont fait l'effet d'un choc parce qu'ils ont mis en évidence l'impuissance de la communauté internationale et son incapacité à réagir en temps opportun et de manière appropriée. Un autre élément qui a conduit les responsables politiques et les décideurs d'organisation de la coopération au développement à réviser leur pensée et à créer finalement de nouveaux instruments, a été la constatation que, depuis la fin du conflit est-ouest, le nombre des conflits armés entre États avait certes baissé, mais qu'en revanche celui des conflits internes avaient augmenté. Le processus d'apprentissage qui s'est engagé a mis également en évidence les limites d'une politique de sécurité et de paix axée sur les États.

Dans les conflits qui éclatent maintenant, de plus en plus souvent, ce ne sont pas des armées régulières avec des lignes de feu clairement identifiables qui sont impliquées, mais des milices, des groupes et des bandes armés. Dans ces conflits d'un nouveau genre, la lutte pour les ressources (pétrole, diamants, terres, eau) joue souvent un rôle car elles financent simultanément les belligérants et créent une économie de la violence propre. La violence devient la base de l'émergence et du maintien d'intérêts économiques. A cela s'ajoute dans quelques régions la décadence de l'État, qui est de plus en plus souvent incapable d'imposer son monopole de l'emploi de la force. Le conflit en Somalie et les guerres qui ont sévi en Afrique de l'Ouest dans les années 90 (Libéria, Sierra Leone, Côte d'Ivoire) montrent que les conflits internes peuvent « déborder » sur les pays voisins et déstabiliser toute une région. On constate un nouveau phénomène, celui des « guerres à basse intensité » qui s'étendent sur de longues périodes et dont l'intensité et le rayon d'action régional sont soumis à des fluctuations constantes dans le pays.

L'analyse systématique de la dynamique des conflits a mis en évidence que la lutte contre la pauvreté et l'injustice structurelle, ainsi que l'engagement pour la promotion de justice sociale tels qu'ils sont pratiqués par des organisations de coopération au développement, contribuent souvent sans qu'on le veuille à l'exacerbation des conflits et peuvent même quelquefois déboucher sur des conflits violents. Cette constatation a entraîné la remise en question de la possibilité de la prévention de conflits violents et la durabilité des projets de coopération au développement visant la promotion de la paix.

Depuis le début des années 90, le thème de la gestion civile des conflits est à l'ordre du jour international. Cela est attribuable à des expériences négatives avec des interventions purement militaires comme p. ex en Somalie. Avec l'adoption de «l'Agenda pour la Paix» des Nations Unies en 1992, on a renforcé d'une part l'importance de la coopération civilo-militaire et de l'autre, la prévention des crises (preventive diplomacy) et la consolidation de la paix (post-conflict peacebuilding) pour les structures onusiennes. Depuis 1998, la «prévention des crises, la gestion des conflits et la promotion de la paix» est ancrée à titre de tâche horizontale dans la coopération au développement allemande. Cette nouvelle orientation politique s'est traduite, entre autres, par la mise en place du Service civil pour la paix, qui prévoit l'envoi d'experts en travail pour la paix, la création de nouvelles lignes budgétaires au Ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (BMZ) et au Ministère fédéral des Affaires étrangères (AA) ainsi que l'institution de Centres de Formation pour la Coopération civilo-militaire (le ZIF p. ex.) et le renforcement de la coopération internationale bilatérale et multilatérale.

Définitions et approches de la prévention des crises, la gestion des conflits et la promotion de la paix

Dans le débat international, on emploie souvent contradictoirement toute une série de termes. Les termes employés ici sont conformes à la terminologie du BMZ et de l'AA ainsi que de la plupart des organisations de coopération au développement allemandes.

2.1 La conception fondamentale des conflits et de la paix

Conflit

Les conflits sont des effets secondaires de la vie en commun, inévitables et nécessaires au changement social d'une société.

- ▶ Un conflit social est un processus au cours duquel deux ou plusieurs parties se trouvent en contradiction sur des points de vue, des intérêts, des besoins ou des valeurs différents ou perçus comme différents.
- ▶ Un conflit comprend des divergences réelles ou ressenties sur un contenu (aspect objectif) ou un trouble de la relation (aspect relationnel) entre les parties.
- ▶ Les conflits doivent souvent leur nom à l'aspect objectif dont il s'agit en premier lieu : un conflit pour les ressources, un conflit identitaire, un conflit frontalier, un conflit d'intérêt, etc.
- ▶ Les conflits sont des phénomènes ambivalents parce qu'ils peuvent être simultanément favorables ou nuisibles à la vie.
- ▶ Le conflit n'est pas le problème, mais la manière dont on le gère. La violence est une forme de gestion d'un conflit et pas forcément une partie intégrante d'un conflit.
- ▶ Pour arriver à comprendre un conflit, il faut connaître ses causes, sa genèse et son développement. Cela implique aussi la connaissance des protagonistes et de leurs positions, intérêts et besoins ainsi que de leurs relations entre eux.

Paix

La compétence d'une société à solutionner des conflits constructivement et sans violence et à négocier une compensation, traduit sa capacité de paix. L'inexistence d'un certain état, à savoir l'absence de guerre, n'est pas encore la paix, car la paix n'est pas un état, mais un processus social actif basé sur la tolérance, la justice sociale et la disposition à la réconciliation.

2.2 Prévention des crises, gestion des conflits et promotion de la paix

Le Ministère fédéral de la coopération économique et du développement a adopté en 2005 une « Approche intersectorielle de prévention des crises, de gestion des conflits et de promotion de la paix » (« Übersektorales Konzept zu Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung – ÜSK »), qui constitue pour toutes les organisations de la coopération technique et financière bilatérale un cadre d'examen contraignant pour toutes les nouvelles demandes de financement de projets de la coopération au développement et de la coopération financière depuis début 2006.

Prévention des crises

- ▶ La prévention des crises désigne une action précoce, planifiée, systématique et cohérente à différents niveaux de l'État et de la société destinée à réduire avant, pendant ou après un conflit violent le potentiel de règlement d'un conflit par la violence.

- ▶ La prévention de crise dans la coopération au développement comprend des projets et des instruments dont les effets intentionnés visent à fournir une contribution à la gestion pacifique du conflit. Les projets sont conçus pour qu'une action n'encourage pas une escalade violente.

Gestion (civile) des conflits

- ▶ La gestion civile des conflits comprend toutes les interventions non militaires ainsi que les acteurs et les activités qui visent des solutions pacifiques dans le courant de conflits et la gestion de conflit non violente après la fin de la violence.

Promotion de la paix

- ▶ On entend par promotion de la paix toutes les mesures/interventions destinées à encourager une gestion des conflits non violente et axée sur leur solution, comme par exemple l'éducation à la paix et les programmes de dialogue.
- ▶ La promotion de la paix comprend en outre toutes les mesures destinées à créer les bases d'une coexistence pacifique. Cela implique p. ex. des activités de réduction de la pauvreté, de promotion de la justice en matière de répartition, d'équité entre les genres, de participation de la société civile, de légalité constitutionnelle, de démocratie et de bonne gouvernance.

Ces derniers thèmes en particulier font partie des missions « classiques » de la coopération au développement alors que l'éducation à la paix et les programmes de dialogue sont traditionnellement pris en charge par les organisations de paix.

2.3 Approches conceptuelles

Selon Ropers, un conflit typique se déroule en cinq phases, marquées par la montée ou la diminution de la violence. Le concept de Ropers décrit les phases de conflit et les facteurs susceptibles d'aggraver ou de diminuer les conflits et en déduit quelles interventions sont possibles pour la coopération au développement et l'aide humanitaire, et dans quelle phase (Annexe 6.1).

Pour mettre en œuvre la prévention de crise, la gestion des conflits et la promotion de la paix, il existe de multiples concepts dont les plus connus seront esquissés ci-après.

2.3.1 L'approche « Ne pas nuire »

L'approche « Ne pas nuire » (Do no harm)¹ développée par Mary B. Anderson analyse les interactions entre le contexte conflictuel et les interventions de projet. Le but est de neutraliser les facteurs susceptibles d'exacerber les conflits et/ou d'appuyer une solution pacifique. L'analyse « Ne pas nuire » est un instrument important d'optimisation d'une planification et d'une réalisation d'interventions sensible aux conflits et un élément des approches de prévention de crise. L'analyse « Ne pas nuire » (DNH) rend plus attentif aux effets favorables et néfastes de son propre comportement dans des situations de conflit. Elle s'est aussi servie des enseignements tirés d'expériences négatives de l'aide humanitaire. L'approche DNH est surtout recommandée pour des projets qui ne gèrent pas directement un conflit, mais souhaitent y réagir avec sensibilité (« working in conflict »).

L'approche développée par Mary B. Anderson présuppose que dans chaque conflit social, non seulement des forces propices à la violence ou désireuses de la maintenir (potentiels de violence) sont à l'œuvre, mais aussi des potentiels de paix qui peuvent être mis à profit pour le solutionner pacifiquement. Pour les projets de la coopération au développement et de l'aide humanitaire dési-

1 Anderson, Mary B., Do no harm. How aid can support war – or peace, Boulder/London 1999.

reux d'agir de manière sensible aux conflits, il s'agit de mettre à profit et de renforcer les potentiels de paix et de neutraliser ou de réduire les potentiels de violence.

Les sept enseignements de l'approche « Ne pas nuire » et les lignes directrices de cette analyse en donnent une bonne idée générale. Au chapitre 5.2 (Instruments et méthodes) cette approche sera décrite en détail.

Les sept enseignements de l'approche « Ne pas nuire »

1. Chaque intervention dans le contexte d'un conflit violent a des effets sur le développement du conflit.
2. Le contexte du conflit est toujours caractérisé par deux groupes de facteurs :
des facteurs de division / tensions ;
des facteurs d'union/capacités locales favorables à la paix.
3. Chaque intervention représente une interaction avec les deux groupes de facteurs, aussi bien de matière positive que négative
4. Le transfert de ressources effectué dans le cadre des interventions de projet agit sur le contexte d'un conflit.
5. Des messages éthiques implicites sont une autre façon dont une intervention peut agir sur le contexte d'un conflit.
6. Ce sont les détails d'une intervention qui déterminent la nature de ses effets sur le contexte d'un conflit.
7. L'expérience a montré qu'il existe toujours différentes options pour les interventions du projet.

(Source : CDA 2001 (www.cdainc.com))

Questions pour l'analyse selon l'approche « Ne pas nuire »

►► CHECK-LISTE

- ✓ **Renforcer les forces de paix** : qui ou quels sont les éléments d'union, les personnes, les groupes, qui transcendent les limites du conflit et/ou représentent le futur potentiel de paix ?
- ✓ **Affaiblir les potentiels de violence** : comment agit la mesure sur les sources de violence potentielle ?
- ✓ **Renforcement de pouvoir (empowerment)** : par quelles méthodes les intéressés renforcés s'imposent-ils ? Est-ce qu'un préjudice est causé directement ou indirectement à d'autres acteurs ?
- ✓ **Effets de la répartition** : est-ce qu'on appuie exclusivement une partie au conflit ? Quels en sont les effets ?
- ✓ **Effets sur le marché** : quels effets ont les subventions ? Sont-ils tous voulus ? Soutient-on une économie de la violence ou une économie de paix ?
- ✓ **Effets de substitution** : est-ce que le financement extérieur libère des ressources locales qui sont utilisées pour la promotion de la violence ?
- ✓ **Maintien de la violence** : est-ce que l'aide de l'extérieur incite à prolonger la violence ou la guerre parce qu'on en profite ?
- ✓ **Publicité** : est-ce que des publications nuisent aux groupes cibles de l'intervention ?
- ✓ **Cohérence** : est-ce que l'objectif de l'activité (selon l'optique du groupe cible / du partenaire) contredit d'autres interventions ? Note-t-on dans le domaine d'activités des effets contradictoires susceptibles d'entraîner un conflit et la violence ?
- ✓ **Sélection des partenaires** : quel est le rôle des partenaires et de leur influence sur le conflit ? Agissent-ils au niveau social auquel le conflit a sa cause ? Quels sont ses points forts et ses points faibles ? Est-ce que leur sécurité physique ou psychique est menacée ?

2.3.2 Capacités locales pour la Paix

L'approche des « capacités locales pour la paix » (« Local Capacities for Peace ») est un perfectionnement de la DNH. Celle-ci a pour but d'influencer délibérément le conflit par les activités du projet. Mary B. Anderson part du principe que dans chaque conflit, il existe parmi les parties au conflit ou même hors des impliqués directs, des forces de paix (« local capacities for peace ») dont l'appui contribue à gérer le conflit et à promouvoir la paix. Cette approche a été énoncée et essayée dans la pratique pour la première fois par John Paul Lederach pendant la construction des alliances de paix au Guatemala. Il tentait d'y soutenir les capacités d'autogénération de la société profondément divisée par la longue guerre civile.

2.3.3 Évaluation de l'impact sur la paix et le conflit

Cette approche développée par Kenneth Bush et perfectionnée par Reychler/Paffenholz est appropriée à des projets dont l'objectif est d'influer directement sur le déroulement du conflit (« working on conflict »). Dans l'analyse, à la différence de la DNH, on n'examine pas seulement les interactions du projet et de son environnement direct, mais en plus les évolutions dans un autre contexte social (niveaux méso et macro).

2.3.4 Le modèle des trois niveaux selon Lederach

Le modèle des niveaux de John Paul Lederach (Annexe 6.2) remonte à des expériences tirées de la gestion des conflits non violente. Il distingue trois niveaux sociaux auxquels une gestion des conflits est possible. Les possibilités d'intervention des acteurs externes sont axées sur l'accès à ces niveaux et s'orientent vers les forces sociales existantes pour transformer le conflit² et leurs intérêts et besoins. Le perfectionnement de cette approche est l'approche à plusieurs voies telles qu'elle est décrite dans le concept de la « Diplomatie à voies multiples » (Multi-Track-Diplomacy).

2.3.5 La « Diplomatie à voies multiples »

Dans les années 90 du XXème siècle, il est devenu évident que l'intervention militaire et la diplomatie internationale au niveau gouvernemental (voie 1) ne suffisent pas à solutionner les conflits et à assurer la paix. L'intervention d'institutions de la société civile (ONG, Églises, associations) au niveau social moyen (voie 2) et au niveau de la base (voie 3) est aussi nécessaire. Dans la « Diplomatie à voies multiples » (MTD), les interventions des différents niveaux se complètent. La MTD est un perfectionnement du modèle des niveaux de Lederach et implique la pensée et l'action dépassant les limites des niveaux sociaux. Nouer des contacts et coopérer aux différents niveaux sociaux sont les conditions préalables à une gestion des conflits fructueuse et au développement de la paix (contact, coordination, coopération, cohérence).

2 La « transformation du conflit » désigne le cycle global qui va de la prévention de la crise à la promotion de la paix, la consolidation et le maintien de la paix en passant par la gestion des conflits.