

# Vers une culture de prévention? Une analyse du concept de « sensibilité aux conflits »

Marie-Hélène L'Heureux  
Université d'Ottawa, Ottawa ON

Marie-Hélène L'Heureux détient une Maîtrise en Affaires publiques et internationales et un Baccalauréat en Développement international et mondialisation de l'Université d'Ottawa. Ses intérêts de recherche portent sur les questions de gouvernance locale et internationale, de développement et de prévention des conflits. Elle effectue présentement un stage avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) au Salvador.

## INTRODUCTION

Suite au génocide du Rwanda, plusieurs acteurs internationaux ont entrepris une remise en question qui a notamment eu pour effet d'amorcer, au sein de la communauté internationale, un désir de passer d'une 'culture de réaction à une culture de prévention' (ONU, Rapport sur la prévention des conflits, 2001). L'un des impacts de cette réflexion a été le développement rapide d'un certain nombre « d'outils » visant à analyser les interactions entre les interventions de développement et les dynamiques du conflit. Ces outils ont créé un engouement tant au sein des agences donatrices que des organisations non gouvernementales (ONG), qui les ont adaptés et intégrés à leurs besoins organisationnels. Face à cette utilisation à grande échelle, les distinctions initiales entre les outils ont perdu de leur précision et tous sont maintenant généralement retrouvés sous le terme d'approches « sensibles aux conflits » (Paffenholz, 2009).

Toutefois, ces outils, par leur diversité, sous-tendent des hypothèses différentes quant à leur compréhension des causes du conflit et de la solution à adopter. Cet essai s'intéressera aux différentes compréhensions du concept de « sensibilité aux conflits » en tentant de répondre à la question : quelles sont les différentes compréhensions de la sensibilité aux conflits par les acteurs internationaux, et quelles en sont les principales implications pour la prévention des conflits? L'hypothèse sera posée que la sensibilité aux conflits est comprise principalement en termes de « Do no harm » et de l'analyse des « facteurs de conflits », mais qu'au-delà de cette base commune, certaines divergences demeurent quant aux différentes théories du changement menant à la prévention des conflits.

Cet essai sera organisé comme suit. La première section situera l'émergence du concept de sensibilité aux conflits dans la littérature sur la prévention des conflits et les études sur le développement, la paix et la sécurité. La seconde section exposera et analysera la compréhension du concept de « sensibilité aux conflits » par certains acteurs internationaux, de même que les implications de cette compréhension pour certains enjeux de la consolidation de la paix. Finalement, la troisième section replacera le concept au sein de l'agenda plus large de la prévention des conflits, et en tirera quelques analyses finales.

## 1. ÉVOLUTION DE LA PRÉVENTION DES CONFLITS ET ÉMERGENCE DU CONCEPT DE « SENSIBILITÉ AUX CONFLITS »

### 1.1 CONTRIBUTIONS DE LA LITTÉRATURE SUR LA PRÉVENTION DES CONFLITS

Carment et Schnabel (2003:11) définissent la prévention des conflits comme:

Une stratégie proactive opérationnelle ou structurelle à moyen et long terme, entreprise par une variété d'acteurs, ayant pour objectif d'identifier et de créer les conditions favorables à un environnement de sécurité internationale stable et davantage prévisible.

Ils soulignent aussi la nécessité de faire une distinction entre la prévention à court terme (opérationnelle) et la prévention à long terme, qui vise à modifier les causes structurelles des conflits. Selon eux, ces deux approches ne sont pas incompatibles puisque la première répond à la nécessité de s'intéresser aux interactions entre les États et les institutions alors que la seconde prend en considération la nécessité d'une approche à plus long terme et d'une institutionnalisation de la prévention des conflits par le biais du renforcement des capacités et de la formation.

Ackermann (2003) adopte une position semblable à celle de Carment et Schnabel, mais souligne toutefois la nécessité d'un plus grand consensus sur une définition de l'ampleur de la prévention des conflits. Elle questionne notamment l'application de la prévention à toutes les phases d'un conflit, et la présence d'une relation simple de « complémentarité » entre la prévention structurelle et la prévention opérationnelle. Elle souligne qu'une compréhension partagée des paramètres conceptuels est un élément essentiel à une approche de prévention efficace.

Le concept de prévention implique donc des éléments relatifs à l'analyse des conflits qui sont très pertinents à l'étude de la sensibilité aux conflits, puisque l'analyse des facteurs de conflit et de paix est l'un des éléments centraux au développement d'une approche sensible aux conflits. Néanmoins, l'analyse des conflits fait aussi face à un défi important, soit l'établissement d'un facteur de causalité entre l'analyse d'une situation et la confirmation de son impact sur le conflit. Cet élément pose des défis sur les plans analytiques et pratiques puisqu'il a une influence sur le passage de l'analyse à la planification des politiques.

## 1.2 CONTRIBUTIONS DE LA LITTÉRATURE SUR LE LIEN ENTRE CONFLITS ET DÉVELOPPEMENT

Selon Paffenholz (2009), les recherches portant sur les liens entre les conflits et le développement peuvent être organisées sous quatre catégories principales (Paffenholz, 2009 : 274) :

Selon Paffenholz (2009), les recherches portant sur les liens entre les conflits et le développement peuvent être organisées sous quatre catégories principales (Paffenholz, 2009 : 274) :

1. Études sur la nature transformative des conflits et les implications pour le développement;
2. Études économétriques basées sur des variables macroéconomiques permettant d'analyser l'influence des conflits sur le développement et vice-versa;
3. Études qualitatives et inductives dans le but d'identifier des typologies de liens entre conflits et développement;
4. Études de nature réflexive non-basées sur des données empiriques et cherchant, par l'analyse des individus dans les pays en développement, à comprendre les raisons de leur participation dans des conflits armés.

Paffenholz (2009) identifie aussi un certain nombre de thèmes communs à ces quatre catégories. Au nombre de huit, ces facteurs correspondent tous à des champs de recherche particuliers qui tentent de clarifier les liens de causalité entre ces facteurs du développement et les impacts possibles sur le déclenchement d'un conflit armé. L'Annexe 1 présente les caractéristiques décrivant les principales interactions de chacun de ces facteurs avec les conflits armés. La pertinence de l'étude de ces facteurs à l'analyse de la sensibilité aux conflits provient du fait qu'ils permettent d'illustrer les hypothèses de base posées durant la phase d'analyse du conflit.

La nécessité d'obtenir une meilleure compréhension de la nature et du fonctionnement des conflits aurait notamment ouvert la porte au rapprochement des communautés du développement et des études de la paix, ce qui aurait contribué à l'élaboration de différents instruments visant à identifier les impacts potentiels d'un projet sur le conflit et la paix. En acceptant l'idée que toutes les activités de développement ne contribuent pas au maintien de la paix à long terme, la réflexion se serait tournée vers la manière dont l'aide au développement pourrait contribuer positivement à la prévention des conflits, et à la reconstruction après-conflit (Gaigals et Leonhardt, 2001 : 4). Dans ce contexte, la sensibilité aux conflits se référerait à «la sensibilité

d'une d'intervention à son impact potentiel dans le contexte spécifique où elle est mise en place. En étant sensible aux conflits, on augmenterait ses chances de s'assurer que l'intervention n'alimentera pas un conflit violent. » (De la Haye et Denayer, 2003 : 50)

### 1.3 ÉMERGENCE DE LA « SENSIBILITÉ AUX CONFLITS »

Un premier instrument d'analyse des conflits, mis en place à partir de 1996, est le « Do no harm » développé par Mary B. Anderson et son équipe. L'approche « Do no harm » correspond à une matrice de planification et une liste de vérifications visant à identifier les effets potentiels des projets d'aide sur les dynamiques de conflits et de paix. Elle est basée sur l'analyse d'un ensemble de facteurs positifs (facteurs connecteurs) et négatifs (facteurs diviseurs). L'objectif est de maximiser la présence de facteurs connecteurs. (Anderson, 2005; OCDE, 2007)

Un second instrument développé aussi en 1996 par Luc Reyhler et ses collègues est le « Conflict Impact Assessment Systems » (CIAS). Cet instrument a été repris en 1998 par Kenneth Bush, en ajoutant une emphase particulière sur les situations de maintien de la paix. Ainsi, cet instrument est devenu le « Peace and Conflict Impact Assessment » (PCIA). Le PCIA a aussi été développé pour l'analyse au niveau des projets. Sa méthodologie est semblable à une évaluation d'impact ou du genre. Il s'agit d'une méthodologie flexible, qui permet de mettre l'emphase sur différents aspects de l'évaluation, dont notamment les interactions entre les impacts des interventions et les dynamiques du conflit. (De la Haye et Denayer, 2003)

Alors que ces instruments étaient d'abord orientés sur les projets d'aide au développement des organisations non-gouvernementales (ONG) locales et internationales, ils ont rapidement été repris par d'importantes ONG internationales et une variété d'agences donatrices. Celles-ci ont adapté l'approche « Do no harm » à leurs procédures organisationnelles et ont commencé à l'appliquer sur le terrain par le biais de la formation de leur personnel et de leurs partenaires. Étant donné leur plus grande utilisation par une variété d'organisations, les termes « PCIA » et « Do no harm » ont perdu de leur précision et leur définition est devenue plus confuse. En remplacement, le terme « sensibilité aux conflits » a commencé à être utilisé. (Paffenholz, 2005)

## 2. CONCEPTUALISATION DE LA 'SENSIBILITÉ AUX CONFLITS' PAR DIFFÉRENTS ACTEURS INTERNATIONAUX

Cette section présente une analyse empirique visant à déterminer la compréhension de la « sensibilité aux conflits » par différents acteurs internationaux. L'analyse comprend deux acteurs multilatéraux (le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et la Banque Mondiale); un acteur régional (la Commission Européenne); deux acteurs bilatéraux (les États-Unis et le Royaume-Uni); et trois ONG (FEWER, Vision Mondiale, Care international). Le choix des représentants au sein des catégories repose principalement sur la disponibilité des données, et la présence d'un outil d'analyse reconnu. Cette approche permettra aussi d'ajouter de la précision à l'analyse en notant certaines distinctions entre les acteurs, selon les catégories généralement reconnues d'acteurs internationaux.

Deux tentatives de présentation des principales caractéristiques des outils d'analyse ont été réalisées. La première a été préparée en 2002, par l'ONG FEWER, qui a établi une liste dans le cadre d'un *Manuel de formation aux approches sensible aux conflits*. La seconde a été préparée en 2007 par les *Réseaux du CAD sur l'évaluation en matière de développement et sur les conflits, la paix et la coopération pour le développement*. Cette seconde liste reprend sensiblement les mêmes informations que la première, mais avec quelques petites différences marquées par l'objectif de contribuer au débat sur l'évaluation des activités de prévention des conflits. Le tableau en Annexe 2 présente une combinaison synthétisée des deux listes, incluant notamment les objectifs, les hypothèses, le niveau d'analyse et la méthodologie adoptés par chacun des acteurs. Ces informations servent de base à l'analyse empirique.

### 2.1 ANALYSE AU NIVEAU MULTILATÉRAL

Au niveau multilatéral, l'analyse des objectifs et des hypothèses soutenant la réponse sensible aux conflits de la Banque Mondiale et du PNUD présente une première différence. Alors que tous deux ont l'objectif commun d'analyser les dynamiques entre conflits et développement, leurs hypothèses de départ divergent. En effet, alors que la Banque Mondiale soutient que « l'assistance au développement peut aider les pays à devenir plus « résistants » aux conflits violents », le PNUD pose l'hypothèse de son action sur la prémisse que « le développement peut causer des violences ».

Ainsi, alors que le PNUD part de la prémisse que tout type de développement ne contribue pas nécessairement à la paix, l'approche de la Banque Mondiale suggère qu'une approche sera sensible au conflit si elle identifie les causes de la pauvreté, et oriente son approche sur ces facteurs. La Banque Mondiale prends aussi en considération dans sa définition de la sensibilité aux conflits, certains facteurs de conflits spécifiques, tel que l'ethnicité (World Bank, 2005). Toutefois dans ce contexte, « l'approche » au développement prônée semble avoir une importance moins grande. Cette idée a aussi été soulevée par Fukuda-Parr (2007) qui, dans son analyse d'un certain nombre de Documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), souligne le manque d'analyse des causes profondes et la faible importance accordée à des éléments structurels tels l'emploi chez les jeunes, les questions d'équité et d'inclusion. Cet élément est important à considérer étant donné le travail rapproché et généralement simultané de la Banque Mondiale et du PNUD en situation post-conflit. Il soulève aussi certaines réflexions quant aux questions de coordination.

D'une part, tel que le suggère la littérature sur la résolution de conflits, la présence d'une multitude d'acteurs peut offrir une contribution positive. Kriesberg (1996) note que différents acteurs jouent des rôles distincts et ce, à des moments différents du conflit. Il souligne aussi qu'étant donné la complexité des situations de conflit, une multiplicité d'acteurs permet d'influencer plusieurs aspects au même moment. Ainsi, dans certaines circonstances, ces acteurs se complètent et peuvent contribuer à un résultat final plus efficace que si tout le travail avait été réalisé par un seul acteur. Cet élément est supporté par l'exemple du Liberia où, tel que le suggère l'analyse d'Erin McCandless (2008), la participation, l'appropriation locale et le développement d'une approche intégrée du maintien de la paix semblent avoir contribué de manière prometteuse au développement d'une approche intégrée dite « sensible au conflit ». Il est en effet possible de retracer les éléments définis par Kriesberg (1996) comme associés positivement à une bonne complémentarité entre les acteurs.

Premièrement, la collaboration entre les différents groupes de travail participant à l'analyse des facteurs de conflit et à la définition de la programmation pour le pays a contribué à la reconnaissance de la nécessité de travailler en collaboration avec différents acteurs. Deuxièmement, la participation du Gouvernement du Liberia à la définition des facteurs de conflits, a renforcé la compréhension commune entre les acteurs sur la nature du conflit. Troisièmement, l'échange d'information entre les groupes de travail, et aussi avec la Banque Mondiale, ont contribué dans ce cas

à réduire les interférences entre les acteurs. En effet, suite aux recommandations d'un groupe de travail formé de représentants de l'ONU, du Gouvernement du Liberia et de la société civile, une plus grande attention a été donnée à l'identification des causes profondes du conflit lors de l'élaboration du DSRP. En terminant, les exemples présentés illustrent que ces divers rôles étaient acceptés et reconnus par les différents acteurs. (McCandless, 2008)

D'autre part, il est important toutefois de prendre en considération les différents niveaux de coordination. Tel que souligné dans le rapport 2006 du Département des Affaires politiques des Nations Unies sur la progression de la prévention des conflits, l'accent mis sur la coordination au sein des pays se serait faite au détriment de la coordination au sein du système de l'ONU. (Prevention Progress Report, 2006)

## 2.2 ANALYSE AU NIVEAU RÉGIONAL

Sur le plan régional, la définition adoptée par la Commission Européenne présente un caractère fortement normatif. En effet, la commission pose ses hypothèses sur la présence ou l'absence d'éléments démocratiques libéraux dans le pays. L'analyse est effectuée par des acteurs externes qui évaluent une liste de critères et leurs interactions avec certains facteurs « accélérateurs de conflits », incluant les relations entre les groupes identitaires et les inégalités sociales et régionales. Cette analyse est basée principalement sur une évaluation nationale ou régionale.

Un premier enjeu causé par ce type d'analyse est son caractère externe et l'utilisation principalement d'une liste de facteurs plutôt qu'une analyse plus approfondie des dynamiques entre les facteurs. Tel que l'ont suggéré Carment et Schnabel (2003), l'identification de facteurs est une étape de l'analyse, mais la manière dont ses facteurs interagissent est l'élément le plus important. Un second enjeu peut aussi être associé à certaines implications pour l'appropriation locale. En effet, les questions reliées à l'appropriation locale sont particulièrement pertinentes dans le contexte des approches sensibles aux conflits. Il s'agit en fait d'un enjeu généralement reconnu et cité dans certains documents relatifs à la sensibilité aux conflits. Notamment, FEWER, dans son manuel de formation, rappelle que :

[...] most [tools] have been developed by Northern NGOs and donor agencies. Their perspective on conflict is therefore largely external, thus reflecting the current state of play in the area of formal conflict analysis. In the context of North / South relations, it may therefore be important to enhance cross-fertilisation and shared learning on conflict analysis and the development of conflict analysis tool (FEWER – Chapitre 2, 2002 : 12)

Un élément complémentaire est soulevé par Peter Uvin (2007) dans un rapport où il présente les résultats d'une analyse de terrain réalisée au Burundi, concernant les perspectives locales sur la définition de la paix. Les résultats de son enquête illustrent que la majorité des Burundais interrogés ont définis la paix selon trois catégories aussi considérées importantes par la communauté internationale, soit la sécurité, le développement et la réconciliation. Il note toutefois une différence quant au facteur de la gouvernance où environ 10% seulement des répondants ont mentionné cet aspect comme dimension de la paix. Il note aussi que ce groupe était majoritairement composé de deux types d'individus : 1) éduqués (et généralement plus riche), et; 2) population urbaine et anciens combattants.

Uvin mentionne qu'il s'agit d'une différence importante avec l'approche généralement adoptée par la communauté internationale au sein de laquelle la gouvernance, définie par une pression à la démocratisation et une surveillance constante des droits humains, est omniprésente (Uvin, 2007 : 50). Selon lui, cet élément suggère que la définition de la paix, dans un contexte de pauvreté, passerait tout d'abord par le rétablissement des éléments de sécurité de base, dans une définition élargie incluant la sécurité physique et l'accès à des services de base. Tel que le suggèrent Donini et al. (cité dans Uvin, 2007 : 50), l'intérêt pour les enjeux non-sécuritaires (y compris les questions de gouvernance) ne serait possible qu'après la satisfaction des besoins de sécurité de base.

La démonstration soulevée par Uvin suggère quelques éléments pertinents à l'analyse. Tout d'abord, la tension qu'il décrit entre l'intervention extérieure et les objectifs locaux peut se rapporter à l'un des dilemmes de l'appropriation locale où il y a souvent, en situation post-conflit, un besoin d'intervention extérieure afin de créer les conditions nécessaires à l'établissement d'un gouvernement local (Narten, 2009 : 255). D'autre part, son analyse suggère aussi les risques associés avec un modèle d'analyse visiblement normatif. En effet, étant donné les tensions pouvant être associées à la présence des acteurs internationaux dans les pays post-conflits, l'utilisation de critères d'analyses davantage normatifs qu'objectifs peut exacerber ces tensions puisque conséquemment, l'action sur le terrain suivra nécessairement cette ligne idéologique et diminuera les possibilités d'une ouverture à des cadres d'action alternatifs.

### 2.3 ANALYSE AU NIVEAU BILATÉRAL ET DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Au niveau bilatéral, les États-Unis et le Royaume-Uni présentent une approche semblable, soit basée sur une appréciation des interactions potentielles entre leur intervention et les dynamiques du conflit, et l'identification d'une « fenêtre d'opportunité » pour leur action. Les hypothèses des causes des conflits sont toutefois différentes. Dans le cas des États-Unis (USAID), elles sont variables et subjectives, en fonction des « meilleures » recherches. Dans le cas du Royaume-Uni (DFID), l'accent est mis sur les dimensions politiques et économiques. Les dimensions sociales et sécuritaires semblent donc exclues de ce cadre. L'analyse de DFID est basée sur plusieurs niveaux, alors que celle de l'USAID est limitée au niveau national. Finalement, les deux présentent une approche relativement participative incluant la réalisation de consultations et de visites dans les pays.

L'analyse de ces acteurs bilatéraux révèle des différences quant aux hypothèses de départ, qui peuvent donc mener à des diagnostics différents sur la situation d'un pays. Un élément intéressant est toutefois la recherche d'une « fenêtre d'opportunité » pour leurs actions. Bien que plusieurs facteurs entrent en jeu, cet élément peut contribuer à une certaine coordination entre les acteurs, qui agissent selon leurs avantages comparatifs. En terminant, il est néanmoins nécessaire de considérer qu'une généralisation est difficile dans cette catégorie, étant donné le grand nombre d'acteurs bilatéraux non analysés.

Au niveau des organisations de la société civile, les trois acteurs analysés adoptent une approche participative et prennent en considération des facteurs actuels de la dynamique des conflits. Cette situation semble donc se rapprocher davantage d'une prévention opérationnelle, mais n'empêche pas le fait que Vision Mondiale et FEWER incluent l'analyse des implications futures de leurs actions.

D'une part, l'hypothèse peut être posée que l'accent mis par ces ONG sur l'analyse des dynamiques locales et la prévention opérationnelle leur permet d'agir de manière complémentaire avec des bailleurs, tels le PNUD, qui financeront différents projets opérationnels dans le but d'atteindre leur objectif de prévention structurelle, à plus long terme. D'autre part toutefois, il est possible que les deux acteurs entrent en conflit s'ils ne s'entendent pas sur l'objectif à long terme ou si leurs perspectives divergent quant aux étapes menant à cet objectif. Ainsi, leur complémentarité aura des chances de fonctionner uniquement si les théories du changement sont compatibles pour les deux acteurs.

Cet élément soulève quelques questions concernant la prévention à court et à long terme, et semble donner de la pertinence aux questionnements d'Ackermann (2003) quant à la simplicité du lien de complémentarité entre les deux. En effet, dans le cadre d'un projet de recherche récent sur le rôle de la société civile dans les situations de consolidation de la paix, Thania Paffenholz (2010) a analysé leur contribution potentielle à la prévention opérationnelle (réduction de la violence, arrêt des conflits armés) et à la prévention structurelle (contribution à la construction d'une paix durable). Ses analyses lui ont notamment permis d'observer un débalancement entre les activités mise en place par la société civile, et leur pertinence dans le processus du maintien de la paix. Elle note ce débalancement à la fois sur le plan temporel (pertinence selon la phase du conflit) et fonctionnel (participation à des projets dans lesquels la société civile a un avantage comparatif).

## 2.4 ANALYSE GLOBALE

L'un des éléments notés dans la littérature, et confirmé par cette étude, est la présence de plusieurs « hypothèses de départ » quant à l'analyse des conflits qui influencent inévitablement la suite de l'action. De plus, les niveaux d'analyse et le degré de participation des acteurs locaux varient. Alors que de manière générale l'analyse se fait au plan national, et implique un niveau plus ou moins grand de consultations locales, certains acteurs tels DFID et les ONG offrent aussi des analyses aux niveaux régionaux ou locaux. Finalement, certains acteurs tels la Commission Européenne et l'USAID se basent principalement sur des capacités de recherche externes.

Ces éléments méritent d'être discutés sous la perspective des implications pour le développement d'une 'culture de prévention'. La prochaine section replacera donc le concept de « sensibilité aux conflits » dans le contexte plus large de l'idée de développement d'une culture de prévention et discutera une forme émergente de compréhension de la sensibilité aux conflits.

## 3. IMPLICATIONS POUR LE DÉVELOPPEMENT D'UNE "CULTURE DE PRÉVENTION"

Au sein de l'ONU, le Département des Affaires politiques (DPA) a été défini comme l'unité centrale de coordination de la réponse onusienne à la prévention des conflits. À cet effet, le département a préparé jusqu'à présent trois rapports (2001, 2003 et 2006) à l'intention du Secrétaire-Général. L'analyse de ces trois rapports permet de retracer les changements sur ce plan.

Il est particulièrement intéressant de noter la différence dans l'approche et le ton adoptés. Dans le cas du rapport de 2001, l'accent est mis sur la justification d'une approche de prévention, et différentes sources de prévention, chez les États membres (responsabilité des gouvernements nationaux) et au sein du système onusien (chapitres VI et VII de la Charte). Dans la même ligne de pensée, le rapport de 2003 renforce l'idée de responsabilité et clarifie les tâches des différents acteurs. Dans le cas du rapport de 2006, il énonce clairement l'émergence et la nécessité de renforcer une « norme de prévention » au sein des institutions. Il mentionne aussi pour la première fois le terme d'approche « sensibles aux conflits », qu'il associe au travail du secteur privé et de la société civile. Finalement, le rapport de 2006 suggère l'adoption d'une prévention systémique, se référant à des risques globaux allant au-delà des États individuels.

Ces changements sont aussi observables dans un rapport de l'OCDE préparé en 2007, qui suggère d'adopter une compréhension de la sensibilité aux conflits comme un thème transversal, soit une manière de concevoir l'analyse et non une fin en soi. Cette approche suggérerait que l'interprétation initiale de la sensibilité aux conflits, soit « la sensibilité d'une d'intervention à son impact potentiel dans le contexte spécifique où elle est mise en place » (De la Haye et Denayer, 2003 : 50) se serait progressivement modifiée au cours des années. Dans son rapport, l'OCDE fait notamment la distinction entre les termes de prévention des conflits, de consolidation de la paix et de sensibilité aux conflits. Elle y rappelle que la sensibilité aux conflits est un outil qui a été établi sur la base du "Do no harm", orienté sur les notions de facteurs connecteurs et diviseurs, et qu'en ce sens il s'agit d'un cadre d'analyse qui doit être appliqué à toute intervention, même à l'extérieur de situations de consolidation de la paix. Ces changements comportent un certain nombre d'implications sur le plan pratique.

Premièrement, l'importance de cette distinction, et de la nécessité d'une compréhension élargie du concept de sensibilité aux conflits est illustrée au Sri Lanka, dans le contexte de l'aide internationale accordée suite aux tsunamis. L'analyse de la situation révèle que malgré la présence de relations conflictuelles dans le pays, une perspective de sensibilité aux conflits n'a pas été adoptée dans la réponse donnée par les acteurs internationaux. En effet, le manque de contrôle sur la quantité et la distribution de l'aide aurait causé des surplus et favorisé certains groupes, au détriment d'autres groupes. D'une part, la présence de plusieurs organisations privées finançant la livraison de l'aide, dont certaines sans expérience dans le

domaine de la coopération internationale et sans connaissance de la 'sensibilité aux conflits' aurait renforcé les inégalités existantes. D'autre part, l'arrivée importante d'argent aurait contribué à des changements dans la balance des pouvoirs en faveur du gouvernement qui, dans cette situation, n'avait plus besoin de faire des compromis avec l'autre partie au conflit, le LTTE. Cette situation aurait contribué à l'augmentation des tensions politiques et de la violence.

La grande quantité d'aide qui avait besoin d'être dépensée rapidement a créé la nécessité de travailler principalement avec le gouvernement, étant donné qu'il possède la capacité d'absorption nécessaire. Cet élément a renforcé l'une des causes profondes du conflit, soit la distribution inégale des ressources dans la région. Les zones contrôlées par le LTTE dans le Nord et l'Est reçoivent beaucoup moins d'aide que le sud car leurs agences doivent travailler avec des ONG, ce qui prend davantage de temps. (Paffenholz, 2005 : 71)

En se référant aux mécanismes d'analyse des conflits développés par les différents acteurs, cette situation pointe aussi au fait que la plupart des outils ont été développés dans une perspective de développement. Ainsi, dans le contexte du tsunami où la situation a requis une réponse rapide importante, et inattendue, il est possible de croire que le petit nombre d'outils d'analyse des conflits associé aux situations humanitaires a contribué à la situation observée.

Deuxièmement, tel que le révèle le rapport 2006 de l'ONU sur la prévention des conflits, les ressources associées à la prévention en dehors des périodes de conflit sont généralement moindres que les ressources destinées à la prévention en période post-conflit :

The current system is largely based on voluntary contributions/trust funds. Resources explicitly earmarked for conflict prevention are lacking, particularly in regard to funding for "pulse-taking" travel and field visits. In general, prevention activities that seek to avoid an escalation of a crisis receive far less in resources than post-conflict peacebuilding activities. Rules and procedures for access to resources do not provide for the requisite flexibility to address evolving situations in a timely fashion. The current arrangements are targeted to specific efforts, activities and countries, yet are not conducive to the long-term investment that would be required for effective programming and immediate initiatives, if necessary. (UNDPA Prevention Progress Report, 2006: 34)

Ainsi, le concept de sensibilité aux conflits ne semble pas avoir réussi à résoudre cet enjeu préexistant. Il pose certainement un obstacle à une adoption plus large de la sensibilité aux conflits, puisqu'il limite les possibilités de mobilisation de ressources pour la mise en place de projets. Toutefois, cet élément nécessite une réflexion nuancée puisque la prévention des conflits se réfère aussi à une modification de la nature des interactions et des modes d'analyse, qui ne requiert pas de ressources financières mais plutôt des changements de perceptions et la création 'd'espaces' permettant l'intégration de la sensibilité aux conflits.

Finalement, malgré une demande grandissante pour des « modèles de projet », des exemples de meilleures pratiques et des leçons apprises quant à la sensibilité aux conflits, il n'existe pas de réponses simples. Plusieurs facteurs expliquent cette situation, y incluant la nature complexe et dynamique des conflits; la relative nouveauté du champ du maintien de la paix (dans sa forme actuelle) et le fait que l'on retrouve, sous le titre PCIA, plusieurs concepts et approches différentes.

## CONCLUSION

Cet essai a permis d'analyser les dynamiques associées aux différentes compréhensions du concept de sensibilité aux conflits. Tel que suggéré dans l'introduction, l'analyse révèle qu'au-delà de la compréhension par les acteurs internationaux de la sensibilité aux conflits sur la base de l'analyse des facteurs de conflits et du « Do no harm », il existe un certain nombre de divergences associées aux théories du changement articulées par les acteurs. Ces différences se manifestent tout d'abord au niveau multilatéral entre la Banque Mondiale et le PNUD, par une interprétation différente de la relation entre les conflits et le développement. Elles sont aussi présentes au niveau régional par l'application par la Commission Européenne de critères explicitement normatif à l'analyse facteurs de conflits. Finalement, l'analyse de Paffenholz (2010) suggère aussi qu'elles existent dans l'application des conceptions opérationnelles et structurelles de la prévention.

Ainsi, ces observations soutiennent la nécessité d'offrir une plus grande attention à trois éléments inter reliés : 1) la nature complexe du lien entre conflit et développement; 2) le caractère plus ou moins normatif des critères utilisés pour l'analyse des facteurs de conflits; 3) la coordination entre les acteurs selon leur avantage comparatif. Dans un autre ordre d'idées, les développements récents au sein de l'ONU, de même que la proposition de l'OCDE d'établir le concept de sensibilité aux conflits comme un thème transversal à l'évaluation des activités de

prévention et de consolidation de la paix pourraient contribuer au développement d'une théorie du changement plus coordonnée, en établissant un cadre d'analyse commun.

Plusieurs défis demeurent toutefois, dans l'établissement de ce projet. Le premier concerne la communication entre les acteurs impliqués. Malgré la présence de quelques réseaux de communications formels et informels, il semble que ceux-ci s'apparentent davantage à des réseaux d'échange entre organisations partenaires plutôt qu'à un réseau de communication stratégique rejoignant les différents acteurs internationaux. De même, lorsque cette communication prend place, elle se produirait dans un cadre spécifique à l'échelle d'un pays.

D'autre part, l'analyse de la distribution de l'aide au Sri Lanka suite aux tsunamis, de même que le plus récent rapport du Département des affaires politiques de l'ONU semble révéler que le concept de sensibilité aux conflits demeure associé à un contexte 'standard' de la consolidation de la paix et qu'une flexibilité accrue serait nécessaire pour permettre une intégration à différentes situations. Finalement, une plus grande sensibilisation des acteurs extérieurs au domaine du développement semble aussi nécessaire pour qu'une 'culture de prévention' puisse réellement s'instaurer de manière durable.

## ANNEXE 1 : THÈMES COMMUNS – ANALYSE DES INTERACTIONS ENTRE CONFLIT ET DÉVELOPPEMENT

THÈMES	PRINCIPALES HYPOTHÈSES SUR LA CAUSE DES CONFLITS
1. Modernisation, mondialisation, et la transformation sociétés	<p>Les conflits dans les pays du « sud » ne sont pas un échec de la modernisation, mais plutôt une réaction à la transition et aux pressions extérieures pour l'adoption d'un mode de gouvernance compatible avec les valeurs libérales occidentales.</p> <p>Les violences peuvent signifier le début d'un processus de transformation du régime.</p>
2. Croissance économique, revenus et conflits	<p>Les analyses de ce groupe sont divisées quant à l'impact du lien entre croissance économique et conflits. D'une part, Collier et ses collègues suggèrent une corrélation positive entre la croissance économique et la réduction de la violence. Cette analyse a toutefois été contredite et une analyse plus différenciée suggère que la croissance économique introduit de l'instabilité politique et un risque accru de conflits dans des économies très faibles. Cette corrélation ne serait pas observable dans les pays à haut revenu, où la croissance économique réduirait l'instabilité économique.</p>
3. Pauvreté et conflits	<p>Initialement basée sur le concept de « trappe pauvreté-conflit » (Collier, Stewart), cette approche soulève l'argument que la pauvreté réduit les chances d'arriver à la paix, et que les conflits armés réduisent les chances d'atteindre les objectifs de développement.</p> <p>Cette approche est contestée par d'autres études qui démontrent que cette corrélation n'est pas aussi directe que le sous-entendent Collier et Stewart.</p>
4. Inégalité et conflits	<p>Les inégalités horizontales, c'est-à-dire l'accès inégal de certains groupes aux ressources économiques, politiques et sociales, sont la cause des conflits. Les études de ce groupe soutiennent aussi que les politiques de croissances économiques peuvent exacerber les inégalités horizontales. Ce lien est remis en question par d'autres études en reconnaissant qu'il s'agit d'un facteur important, mais que le manque de données fiables d'établir un lien direct entre inégalités et conflits.</p>

5. Ressources et conflits	<p>1) Sécurité/paix environnementale</p> <p>Certaines ressources telles l'eau, le territoire et la nourriture peuvent être des sources de conflit. Toutefois, le passage ou non à un conflit pour ces ressources serait fortement influencé par le rôle des politiques gouvernementales. Notamment, il semblerait y avoir une corrélation positive entre les formes de gouvernance démocratique et une bonne gestion des conflits environnementaux.</p> <p>2) Débat sur les économies de guerre</p> <p>Partant de l'hypothèse que les facteurs économiques ont un rôle important dans les conflits armés, ces études suggèrent qu'il existe une corrélation entre les pays à dépendance moyenne ou haute aux ressources et un risque plus élevé de conflits armés.</p> <p>Critique – biais – considère uniquement acteurs non-étatiques</p>
6. Démographie et conflits	<p>Les pays en transition entre une société caractérisée par une espérance de vie courte et une large famille à une société composée de petites familles avec une longue espérance de vie.</p> <p>Seuls, les facteurs démographiques ne sont pas suffisants pour causer des conflits. Ils posent toutefois des défis importants lorsqu'ils sont combinés avec d'autres facteurs</p>
7. Éducation et conflits	<p>L'éducation, par le contenu qu'elle diffuse, peut contribuer à l'exacerbation des divisions sociales et intergroupes, et par conséquent contribuer aux conflits.</p>
8. Aide et conflits	<p>L'aide au développement peut avoir pour effet d'exacerber les lignes de conflit existantes.</p>

(Source : Paffenholz, 2009 : 278)

## ANNEXE 2 : PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES INSTRUMENTS D'ANALYSE DES CONFLITS

	Instrument	Objectifs	Hypothèses	Niveau d'analyse	Méthode
<b>Acteurs multilatéraux</b>					
<b>Banque Mondiale</b>	Cadre d'analyse du conflit (CAR) - DEV	S'assurer, au niveau de la conception stratégique du pays, que la stratégie de réduction de la pauvreté n'exacerbe pas le conflit	La pauvreté et le conflit sont liés. L'assistance au développement peut aider les pays à devenir plus « résistants » au conflit violent.	National, peu aussi être adapté au niveau (sous) régional	Liste de contrôle des risques, suivie d'une analyse des variables spécifiques Études de bureau, ateliers, consultations avec les bailleurs, consultants
<b>Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)</b>	Analyse du développement lié au conflit - DEV	La conception et l'examen des programmes liés au conflit, visant à comprendre les liens entre le développement et le conflit, afin d'accroître les impacts positifs des initiatives de développement.	Un conflit est causé par une combinaison de causes sécuritaires, politiques, économiques et sociales, et par les intérêts des acteurs. Le développement peut déclencher la violence.	National	Collecte et analyse des données d'un atelier ou d'une étude d'experts pour analyser les réponses actuelles et suggérer de nouvelles voies.

<b>Acteur régional</b>					
<b>Commission Européenne</b>	Liste de vérification des causes profondes - DEV	S'assurer que les politiques de l'UE contribuent à la prévention des conflits grâce à une alerte précoce et à des initiatives de sensibilisation dans les forums de décision de l'UE, concernant les problèmes de pays présentant un risque de conflit très élevé	Axé sur la présence/absence d'éléments démocratiques libéraux dans le pays; les relations entre les groupes identitaires et les inégalités sociales/régionales	National, régional	Liste basée sur les connaissances existantes; capacité de recherche se base sur capacités de recherche externe
<b>Acteurs bilatéraux</b>					
<b>États-Unis (USAID)</b>	Cadre d'appréciation des conflits - DEV	Identifier et hiérarchiser, au niveau Au niveau de la conception stratégique du pays, les causes de conflit en s'appuyant sur la compréhension de l'impact.	Meilleure recherche des causes, du niveau et de la nature du conflit pour identifier les fenêtres d'opportunité.	National	Combinaison de travail de bureau, de visite dans le pays, ateliers et entretiens.

<b>Royaume – Uni (DFID)</b>	Strategic Conflict Assessment (SCA) - DEV	Apprécier les effets d'un conflit sur un programme, d'un programme sur un conflit, et identifier les opportunités de contribuer à la construction de la paix.	Combine dimensions économique et politique; greed/grievance; structures et acteurs.	Régional, national, local	Combinaison de travail de bureau et de consultation sur le terrain. Équipe d'évaluation et réunion de consultation dans le pays.
<b>Organisations non gouvernementales (ONG)</b>					
FEWER	Analyse de conflit et définition d'une réponse –PB	Alerte précoce, conception stratégique du pays	Dynamiques des conflits et identification de tendances générales.	National, local	Détaillé, surtout au niveau national, mais peut s'adapter aux conflits locaux, à l'échelle communautaire La qualité dépend largement de la nature de la participation

<b>Vision Mondiale</b>	Comprendre les contextes turbulents – Outils d'analyse pour acteurs humanitaires DEV / HA	Vise à améliorer la capacité d'analyse des dynamiques de conflit pour modifier la conception et la vocation d'un programme et d'un projet dans des situations d'urgence	Axé sur l'instabilité politique chronique, pas seulement sur le conflit violent. Considère le conflit comme cyclique, avec des périodes de paix suivies de périodes de conflit.	National, Régional	Collecte d'outils servant à analyser les acteurs, les symptômes et l'économie politique du conflit, à générer les scénarios futurs et à analyser les implications stratégiques et opérationnelles
<b>Care International</b>	Bénéfices/Conséquences – DEV/HA	Axé sur les dynamiques des conflits	Axé sur une approche basée sur les droits	Local, surtout au niveau projet	Études de bureau, recherche terrain et potentiellement ateliers participatifs.

(Sources : FEWER [online]; OCDE 2008)

Légende (champ d'activité) : DEV = développement; PB = Maintien de la paix; HA = aide humanitaire

## BIBLIOGRAPHIE

- ACKERMANN, Alice (2003). « The idea and practice of conflict prevention », *Journal of Peace Research*, vol. 40, n° 3, p. 339-347.
- ANDERSON, Mary B (2005). « Experiences with Impact Assessment: Can we know what Good we do? », *Berghof Handbook for Conflict Transformation*, Berlin : Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.
- CARMENT, David & Albrecht Schnabel (2003). *Conflict prevention: path to peace or grand illusion?*, Foundation of peace, New York : United Nations University Press.
- DE LA HAYE, Jos et Koeraad Denayer (2003). « CIA: A tool to move from conflict-ignorance to conflict sensitivity within development, humanitarian aid and peacebuilding work », *Journal of peacebuilding and development*, vol. 1, n° 2, p. 49-62.
- FEWER, International Alert & Saferworld (2004). « Conflict-sensitive Approaches to Development, Humanitarian Assistance and Peacebuilding: a resource pack », London. [en ligne] : <http://www.conflictsensitivity.org/node/8>
- FUKUKA-PARR, Sadiko (2007). « Conflict and development: what do we know », *Conflict prevention and development cooperation in Africa: a policy workshop*, Presented at the Wilton Park Policy Workshop. [en ligne] : <http://www.wiltonpark.org.uk/documents/conferences/WP889/participants/participants.aspx>
- GAIGALS, Cynthia & Manuela Leonhardt (2001). « Conflict-sensitive approaches to development practices », *International Alert, Saferworld & IDRC report*.
- KRIESBERG, Louis (1996). « Coordinating Intermediary Peace Efforts », *Negotiation Journal*, October, p. 341-352.
- MCCANDLESS, Erin (2008). « Lessons from Liberia: integrated approaches to peacebuilding in transitional settings », *Institute for Security Studies Paper*, vol. 161, 20 p.
- NARTEN, Jens (2009). « Dilemmas of promoting "local ownership": the case of postwar Kosovo » dans Paris, R. & Timothy D. Sisk (dir). *Dilemmas of statebuilding: confronting the contradictions of postwar peace operations*, Routledge, p. 252-285.
- OECD (2007). « Encouraging effective evaluation of conflict prevention and peacebuilding activities », *Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)*, Paris.
- OCDE (2008). « Guide sur l'évaluation des activités de prévention des conflits et de construction de la paix », *Organisation de coopération et de développement économique*, Paris. (document de travail). [en ligne] : [http://www.oecd.org/secure/pdfDocument/0,2834,en\\_21571361\\_34047972\\_39964440\\_1\\_1\\_1\\_1,00.pdf](http://www.oecd.org/secure/pdfDocument/0,2834,en_21571361_34047972_39964440_1_1_1_1,00.pdf)
- PAFFENHOLZ, Thania (2005). « Peace and conflict sensitivity in international cooperation: an introductory overview », éd. 4, p. 63-82.
- PAFFENHOLZ, Thania (2009). « Understanding the conflict-development nexus and the contribution of development cooperation to peacebuilding » dans SANDOLE, Dennis J.D. et al. (éds.). *Handbook of conflict analysis and resolution*, New York : Routledge, p. 272-285.
- PAFFENHOLZ, Thania (2010). *Civil society and peacebuilding: a critical assessment*, Boulder (ed.) : Lynne Rienner Publishers.
- UNITED NATIONS. *Department of Political Affairs*. [en ligne] : <http://www.un.org/Depts/dpa/>
- UN SECRETARY GENERAL (2001). *Prevention of Armed Conflict*, Report of the Secretary General, A/55/985 – S/2001/574.
- UN SECRETARY GENERAL (2003). *Prevention of Armed Conflict*, Progress Report, A/58/365 – S/2003/888.
- UN SECRETARY GENERAL (2006). *Prevention of Armed Conflict*, Progress Report, A/60/891.
- UVIN, Peter (2007). « Human security in Burundi: the view from below (by youth) », *African Security Review*, Institute for Security Studies, vol. 16, n° 2 : p. 38-52.
- WORLD BANK (2005). « Toward a conflict-sensitive poverty reduction strategy: Lessons from a retrospective analysis », Report no. 32587.