

Chapitre 1

Cadre conceptuel et nécessité de disposer de meilleures approches dans les situations de conflit ou de fragilité

Le chapitre 1 présente le cadre conceptuel des interventions dans les situations de conflit ou de fragilité. Considérant que ces situations exigent une compréhension approfondie du contexte et du conflit, ce chapitre s'attache tout d'abord à caractériser les situations de conflit et de fragilité. Il étudie ensuite la finalité et les objectifs de l'engagement extérieur puis explique, en se fondant sur des évaluations récentes, comment l'aide au développement manque parfois ses objectifs et peut même « nuire » quand les partenaires internationaux n'ont pas bien saisi quels sont les véritables déterminants, propres au contexte, de la paix et du conflit et ne s'y sont pas suffisamment adaptés. Il semble qu'une meilleure analyse des conflits, un ciblage plus précis, ainsi que des théories du changement plus explicites et vérifiées et une gestion axée sur les résultats, peuvent contribuer à améliorer la base de connaissances des programmes d'aide au développement et faciliter l'évaluation.

Nécessité de mieux comprendre les situations de conflit ou de fragilité et de s'y adapter

Les conflits armés ont des effets dévastateurs sur la vie des populations. Les habitants des pays fragiles ou en proie à un conflit sont deux fois plus susceptibles de souffrir de malnutrition et de ne pas avoir accès à de l'eau propre que ceux des autres pays en développement (Banque mondiale, 2011). Les enfants sont particulièrement touchés : un enfant vivant dans un État fragile a deux fois plus de risque de décéder avant l'âge de cinq ans et, en outre, est moins susceptible de pouvoir aller à l'école (ibid.) La violence et la fragilité d'un État se caractérisent souvent par des violations systématiques des droits humains fondamentaux. De plus, les conflits ont de profondes répercussions sur le développement politique, social et économique. Quand un conflit violent éclate, c'est l'échec du développement.

Considérant que les pays connaissant des cycles répétés de violence politique et criminelle constituent un enjeu majeur pour le développement mondial, les donateurs leur accordent des aides d'un montant substantiel. L'aide publique au développement (APD) destinée aux États fragiles ou en proie à un conflit a doublé au cours de la dernière décennie, pour atteindre 46 milliards USD en 2009, soit 37 % du montant total de l'APD disponible (OCDE, 2011d). Cependant, un nombre croissant d'observations indiquent que l'aide destinée à assurer durablement la paix et le développement ne contribue pas à remplir cet objectif de façon pérenne. En 2005, l'examen de plus de 75 évaluations dans le domaine des situations de conflit ou de fragilité a montré que l'efficacité, la conception et la gestion des programmes laissaient considérablement à désirer (Fafu Institute, 2006). Ces constats ont été confirmés lors de l'application de la version précédente du présent document d'orientation (Kennedy-Chouane, 2011).

Dans le Soudan du Sud, par exemple, il a été constaté que l'aide apportée par de multiples donateurs en 2005-10 était souvent mal ciblée. Comme les donateurs n'avaient pas pleinement pris en compte les principaux éléments déclencheurs de la violence, une trop grande attention a été accordée aux services de base tandis qu'un désintérêt relatif se manifestait pour la sécurité, le maintien de l'ordre et l'état de droit, lesquels se sont avérés essentiels pour le processus de formation du futur État du Soudan du Sud et, par conséquent, primordiaux pour éviter de futurs conflits (Bennett et al., 2010). De même, en République démocratique du Congo, le manque de crédibilité, de volonté politique et de compétences du système judiciaire et les relations délicates que ce système entretient avec le droit coutumier sont apparus au nombre des principaux éléments déclencheurs du conflit. Le système judiciaire est particulièrement inapte à résoudre les conflits de propriété foncière complexes, ce qui entraîne des violences et des violations des droits de l'homme, en particulier lorsque des populations ont été déplacées et dans le contexte d'une exploitation non réglementée des ressources naturelles. De nombreux projets à grande échelle associant plusieurs donateurs ont visé à rétablir la justice et l'état de droit. Cependant, selon les autorités locales et les associations locales interrogées, les questions

concernant spécifiquement les titres de propriété, les loyers et les droits fonciers n'ont pas été traitées convenablement dans le cadre de ces programmes (Brusset et al., 2011).

Il n'existe pas de définition universelle de ce qu'est une situation de conflit ou de fragilité – les analystes et les donateurs restent partagés sur ce que cette notion recouvre exactement. Les *Principes de l'OCDE pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires* – dits les *Principes relatifs aux États fragiles* – posent que dans les situations de fragilité, les instances étatiques n'ont pas la volonté politique et/ou la capacité d'assumer les fonctions essentielles requises pour faire reculer la pauvreté et promouvoir le développement ni d'assurer la sécurité et le respect des droits de l'homme. Autrement dit, le cercle vicieux des conflits s'enclenche quand les tensions politiques et économiques et les pressions exercées sur la justice et la sécurité existent dans un environnement où les institutions sont faibles (Banque mondiale, 2011). L'OCDE (2011b) affirme également que les États fragiles ou en proie à un conflit n'ont qu'une faible capacité pour effectuer les fonctions essentielles qui consistent à gouverner une population et son territoire, et n'ont pas la capacité de développer des relations constructives et mutuellement avantageuses avec la société.

Comme le soulignent les *Principes relatifs aux États fragiles*, les situations de fragilité et de conflit recouvrent des réalités très diverses. Néanmoins, les pays confrontés à ces situations présentent des points communs :

- Ce sont par nature des environnements à haut risque – pour ceux qui y vivent, pour leurs gouvernements et pour ceux qui fournissent et mettent en place une aide humanitaire et au développement. Ces risques sont afférents non seulement à la sécurité (par exemple, risques pour le personnel, entraves à la liberté de circulation, impossibilité d'accéder à l'information), mais aussi à la réalisation des objectifs du développement : risque d'échec des programmes et stratégies, risque fiduciaire (corruption) et risque d'atteinte à la réputation des donateurs et des organismes d'exécution.
- Ils se caractérisent par la complexité des économies politiques et des relations entre l'État et la société, au sein desquelles les partenaires au développement peuvent être parties à des conflits en cours, et des processus de paix contestés rendent plus difficiles l'établissement des priorités et la définition d'une vision stratégique de nature à assurer une paix durable.
- Ils se caractérisent le plus souvent par la défaillance ou l'inexistence des capacités et des institutions nationales et locales. Ils ne sont donc pas en mesure de trouver ou de rallier un consensus sur les priorités en matière de construction de la paix, d'élaborer des stratégies, de mettre en œuvre des programmes ou d'assurer le suivi des progrès.
- Ils sont exposés à une combinaison de tensions internes et externes qui aggravent le risque de conflit violent. Les facteurs intérieurs de conflit trouvent leur origine dans les dynamiques politiques, économiques, sociales et sécuritaires (par exemple, exclusion politique, violence héritée du passé, criminalité, faible PIB par habitant, chômage, conflit identitaire et inégalités). Les facteurs de tension externes et les conflits régionaux peuvent exacerber les facteurs de tension internes (chocs affectant les prix, par exemple, impact sur les inégalités et le chômage) et certains, comme le trafic de drogue, peuvent même les engendrer (Banque mondiale, 2011).
- Les actions extérieures en matière d'aide humanitaire et au développement s'inscrivent souvent dans le cadre plus large des priorités géopolitiques et économiques des donateurs – comme combattre le terrorisme international, stabiliser l'accès aux

ressources rares comme le pétrole, lutter contre le crime organisé transnational, ouvrir les marchés aux entreprises du pays et réduire les flux migratoires. C'est ainsi que l'aide risque davantage d'être politisée dans les situations de conflit ou de fragilité que dans des contextes plus stables et que les acteurs du développement ne jouent pas nécessairement un rôle moteur dans l'établissement des priorités de leur collaboration.

Principes et objectifs du soutien à la construction de la paix et au renforcement de l'État

Ces dernières années ont vu se renforcer non seulement l'engagement international dans les situations de conflit ou de fragilité, mais aussi la convergence des préoccupations en matière de développement, de sécurité, de droits de l'homme, d'aide humanitaire, de construction de la paix, de renforcement de l'État et autres domaines. Il est reconnu au niveau international que la paix et le développement durables sont intimement liés à la capacité et à la légitimité de l'État. Les donateurs doivent fonder leurs interventions non seulement sur la nécessité de contribuer à assurer la stabilité à court terme (ou la cessation des hostilités) ou sur l'apport d'une aide humanitaire, mais également sur une meilleure compréhension de la façon dont leurs interventions influent sur les relations entre la société et l'État et sur les perspectives à plus longue échéance de création d'un État légitime, capable de fonctionner. L'engagement des donateurs dans les États fragiles et en proie à un conflit est largement guidé par trois grands objectifs : prévenir les conflits, construire la paix et renforcer l'État (voir encadré 1.1).

Les objectifs de prévention des conflits, de construction de la paix et de renforcement de l'État sont indissociablement liés. Les efforts déployés pour servir et atteindre ces objectifs visent essentiellement à remédier aux mêmes problèmes de fond. Leurs finalités sont elles aussi cohérentes : aider les sociétés à emprunter des voies propres à assurer une résolution pacifique des conflits, à répondre aux griefs et lutter contre l'injustice et à s'orienter vers une paix et un développement durables (OCDE, 2011b). Le résultat final escompté de l'engagement des donateurs dans une situation de conflit ou de fragilité n'est pas simplement l'absence de conflit ouvert, mais une paix plus profonde, souvent qualifiée de « paix à grande échelle », autrement dit, une paix au niveau de la société ou une paix plus générale que le microniveau d'un projet donné (CDA Collaborative Learning Projects, 2004). Le fait que la paix et les conflits dépendent du contexte complique les choses : il n'existe de modèle unique ni pour la phase finale ni pour les moyens d'y parvenir, applicable à toutes les situations.

Les donateurs savent qu'il reste fort à faire pour améliorer leur engagement. En collaboration avec les pays partenaires, ils ont souscrit à un certain nombre de principes et de documents d'orientation qui mettent en évidence ce qui différencie l'engagement dans les situations de conflit ou de fragilité (voir encadré 1.2) de la coopération pour le développement qui se déroule dans d'autres contextes.

Un engagement international particulièrement important a été pris en 2007, quand les ministres des pays de l'OCDE ont approuvé les *Principes relatifs aux États fragiles* comme guide de l'engagement des donateurs dans les États fragiles. Les *Principes* mettent en évidence l'importance de considérer les pays dans leur contexte propre et de réfléchir attentivement aux objectifs et à l'impact probable d'activités spécifiques. Ils mettent également en relief les spécificités des États fragiles, lesquelles exigent de bien ordonner et hiérarchiser les actions dans les domaines politique, économique, administratif et de la

Encadré 1.1. Principales priorités des donateurs dans les situations de conflit ou de fragilité

Prévention des conflits

L'expression « prévention des conflits » ne renvoie pas seulement aux actions entreprises à court terme pour réduire des tensions manifestes et pour prévenir l'éclatement ou la reprise de conflits violents (OCDE 1997, 2001a). Elle désigne aussi l'engagement à long terme visant à renforcer la capacité de la société à résoudre les conflits d'intérêts sans recourir à la violence (Menkhaus, 2006), et s'étend à la gestion des litiges potentiellement déstabilisateurs. Ces activités contribuent à délégitimer l'idée selon laquelle la violence est un moyen incontournable ou acceptable de résoudre un litige, en montrant qu'il existe d'autres voies plus intéressantes que la violence, en remédiant aux causes structurelles et immédiates et en atténuant la vulnérabilité face aux facteurs de déclenchement. Il ne s'agit pas de prévenir toute forme de conflit. Les situations conflictuelles sont naturelles, inévitables, et constituent un élément positif du processus de développement et autres dynamiques de changement. Il s'agit plus spécifiquement de prévenir les réactions violentes et dommageables face aux divergences d'intérêt et aux conflits entre les objectifs qui existent inmanquablement dans toute société.

Consolidation de la paix

Bien que la majorité des efforts de consolidation de la paix soit concentrée sur la transition de la guerre à la paix, le concept et les pratiques de la consolidation de la paix consistent, en principe, à soutenir une paix durable, que des conflits politiques aient récemment provoqué des violences ou non. De fait, le risque même d'un déchainement de violence suffit parfois à donner le coup d'envoi à un processus de paix. Autrement dit, les mesures de consolidation de la paix sont prises parce que des conflits violents sont imminents, en cours ou récemment terminés (OCDE, 2011b). Le consensus se faisant jour à l'ONU (2007) est que :

« La consolidation de la paix inclut un ensemble de mesures visant à réduire le risque de conflit ou de retour du conflit, en renforçant les capacités nationales de gestion de conflit et en posant les fondations d'une paix durable. La consolidation de la paix est un processus complexe, sur le long terme, visant à créer les conditions nécessaires pour une paix positive et durable en s'attaquant aux causes structurelles et profondément enracinées des conflits violents, d'une manière détaillée et complète. Les mesures de consolidation de la paix visent les problèmes essentiels qui affectent le fonctionnement de la société et de l'État. »

Selon cette définition, la théorie et la pratique de la consolidation de la paix renvoient aussi bien à la prévention qu'aux situations postconflit.

Renforcement de l'État

Le renforcement de l'État a été défini par le CAD de l'OCDE comme « un processus endogène pour renforcer la capacité, les institutions et la légitimité de l'État fondé sur les relations entre l'État et la société » (OCDE, 2008a). Le processus doit être envisagé dans le contexte de facteurs historiques et structurels sur le long terme, qui contribuent à définir les contours de la formation de l'État et la nature des relations entre l'État et la société. Et il doit s'entendre comme fonction des conditions imposées par les circonstances existantes dans le pays concerné. Ces circonstances peuvent comprendre le risque d'éclatement d'un conflit violent ou les retombées de conflits antérieurs – soit internes soit régionaux – ou l'impact des pressions économiques générées par une récession mondiale, l'endettement, des opportunités commerciales limitées, des déséquilibres financiers ou le prix des matières premières (OCDE, 2011b).

Encadré 1.2. **Principes pour l'engagement des donateurs dans les situations de conflit ou de fragilité**

- Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations de fragilité (OCDE, 2007a) : Orientations à l'intention des acteurs concernés par la coopération pour le développement, la construction de la paix, le renforcement de l'État et la sécurité dans les États fragiles ou en proie à un conflit.
- Soutenir le renforcement de l'État dans les situations de conflit ou de fragilité (OCDE, 2011b) : Lignes directrices directement exploitables sur la façon dont les acteurs du développement contribuent au renforcement de l'État dans les situations de conflit ou de fragilité dans l'optique de resserrer les liens entre l'État et la société.
- La Nouvelle donne pour l'engagement dans les États fragiles (OCDE, 2011c) : adoptée lors du Quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide à Busan, Corée du Sud, la Nouvelle donne vise à améliorer l'efficacité de l'aide dans des contextes de conflit ou de fragilité. Elle fixe cinq objectifs pour la construction de la paix et le renforcement de l'État et indique comment les partenaires s'emploieront à les atteindre.
- Pour un soutien international aux États en sortie de crise : Repenser les politiques, changer les pratiques (OCDE, 2012) : présente des recommandations pour de meilleures pratiques visant à améliorer la rapidité, la flexibilité, la prédictibilité et la gestion du risque de l'aide dans les situations de transition.
- Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005), Programme d'action d'Accra (2008) et la Déclaration de Busan pour une coopération efficace au service du développement (2011) : engagements internationaux destinés à accroître l'efficacité de la coopération pour le développement, notamment en renforçant la coordination et l'appropriation par les pays, en s'adaptant aux diverses situations nationales et en accordant une plus grande attention aux pays fragiles ou en proie à un conflit.
- La gestion des risques dans les situations fragiles et de transition (OCDE, 2011e) : fournit aux donateurs des informations pour les éclairer sur la façon de trouver un équilibre entre risques et opportunités afin de préserver l'intégrité de leurs institutions tout en obtenant de meilleurs résultats pour ceux qui en ont le plus besoin.
- Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire (GHD, 2003).
- Résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies (Conseil de sécurité des Nations Unies, 2000) : établit que l'égalité entre les hommes et les femmes est essentielle pour parvenir à une paix durable. Appelle à la protection des femmes et des filles et à leur égale participation aux processus de paix et aux efforts de reconstruction postconflit.

sécurité. Pour ce faire, des analyses, des objectifs, des stratégies et des ressources communes sont nécessaires. Les dix principes sont les suivants :

1. Prendre le contexte comme point de départ.
2. Ne pas nuire.
3. Faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental.
4. Accorder la priorité à la prévention.
5. Reconnaître qu'il existe des liens entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement.
6. Promouvoir la non-discrimination comme fondement de sociétés stables et sans exclus.
7. S'aligner sur les priorités locales d'une manière différente selon le contexte.

8. S'accorder sur des mécanismes concrets de coordination de l'action des acteurs internationaux.
9. Agir vite... mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussite.
10. Éviter de créer des poches d'exclusion (« orphelins de l'aide »).

Les travaux récents de l'OCDE (2011e) ont également contribué à créer un consensus chez les partenaires au développement sur la nécessité de mieux gérer et atténuer les risques. L'expérience montre que les donateurs ont tendance à se focaliser sur les risques fiduciaires et sur les risques d'atteinte à la réputation des organismes de développement, les invoquant pour ne pas s'engager dans des pays à haut risque de conflit ou sortant d'un conflit. Les partenaires au développement devraient toutefois réfléchir davantage aux risques contextuels – résurgence de conflits violents, catastrophes humanitaires, etc. – et reconnaître que ne pas s'engager présente souvent de plus grands risques que s'engager (OCDE, 2011c). Atténuer le risque ne consiste pas à l'éliminer, mais plutôt à trouver les moyens appropriés d'y faire face. L'évaluation partagée du risque pourrait être un de ces moyens.

La communauté internationale a considérablement progressé dans la compréhension et l'amélioration du rôle des partenaires extérieurs dans les situations de conflit ou de fragilité. Les *Principes relatifs aux États fragiles* ont contribué à faire évoluer la démarche des donateurs et, dans une certaine mesure, leur comportement (OCDE, 2011d). Cependant, les effets et les résultats de l'application de ces principes n'ont pas été évalués avec rigueur.

Quand l'aide nuit

On commence à comprendre que, dans les situations de conflit ou de fragilité, des interventions mal conçues, souffrant d'un défaut de mise en œuvre ou mal coordonnées peuvent aviver les tensions et saper la capacité à assurer la paix. Autrement dit, elles peuvent « nuire » (Anderson, 1999a). Pour atténuer ces effets négatifs, il faut prêter attention au conflit en prenant systématiquement en compte les impacts positifs et négatifs des interventions (International Alert, 2007a). Cela signifie que les approches utilisées pour délivrer l'aide doivent être adaptées aux impératifs des situations à haut risque.

Les donateurs doivent se montrer réalistes quant à ce qu'ils peuvent faire en tant que partenaires extérieurs dans un laps de temps et avec des moyens limités. Trop souvent, ils sous-estiment les difficultés associées à l'engagement dans des situations de fragilité ou de conflit et ils établissent des plans et des calendriers qui ne reflètent guère la réalité du terrain. Cette propension a été confirmée par les conclusions des évaluations pilotes réalisées pendant l'élaboration du présent document d'orientation. Ces évaluations ont également montré que les donateurs n'organisent pas par ordre de priorités leur engagement et qu'ils ne disposent pas de stratégies claires pour agir sur les principaux déterminants de la paix et les principaux facteurs d'atténuation des conflits. Concentrer les efforts sur la fourniture d'une aide humanitaire ou de services de base – et négliger des priorités essentielles visant à construire et assurer durablement la paix – est un comportement généralement dicté par le postulat selon lequel toute activité en faveur du développement contribuera d'une manière ou d'une autre à la paix (Kennedy-Chouane, 2011). L'exemple de l'intervention bien intentionnée au Tadjikistan (encadré 1.3) est révélateur de l'importance vitale que revêt la connaissance des véritables déterminants de la paix au sortir de la guerre dans un contexte particulier.

Un autre postulat couramment répandu est qu'être « attentif au conflit » consiste, *ipso facto*, à œuvrer à la construction de la paix (OCDE et CDA, 2007). Le résultat est qu'une

Encadré 1.3. Ne pas nuire – l'exemple du Tadjikistan

À la fin de la guerre civile au Tadjikistan, une ONG internationale entreprit la reconstruction massive de logements dans une province du sud. Cet effort répondait à une double finalité : i) encourager les personnes déplacées pendant la guerre à revenir dans la région, ii) favoriser la réconciliation des anciens belligérants en les amenant à travailler ensemble pour rebâtir les villages détruits. Pour la reconstruction, la priorité fut donnée aux villages ayant subi les plus gros dégâts. Dans ces villages, l'ONG décida en concertation avec la population locale quelles maisons devaient être rebâties et constitua des équipes de travail chargées de la construction. Il fut convenu que « tout habitant du village souhaitant un emploi » serait embauché pour travailler au sein de ces équipes.

Quelques mois plus tard, ils avaient mené à bien la reconstruction de presque 60 % des logements détruits dans la région. Pourtant, un jour un habitant « du coin » entra armé d'une Kalachnikov dans le campement de l'ONG et menaça le personnel en déclarant : « Pourquoi favorisez-vous le groupe que nous avons vaincu à la guerre ? Si vous ne vous mettez pas à construire des logements pour mon clan, je vous tue. »

Les membres de l'ONG étaient abasourdis. Ils avaient voulu n'écarter personne et avaient veillé à ce que la même attention soit prêtée à toute personne ayant souffert dans le conflit. Ce qu'ils ne savaient pas jusqu'alors, c'est qu'au cours du conflit les plus lourds dégâts avaient été infligés aux villages occupés par un seul (et non chacun) des groupes de belligérants locaux. En concentrant leur aide sur les zones les plus touchées, et en recrutant aux fins de reconstruction parmi les habitants des villages situés dans ces zones, ils avaient par inadvertance accordé la quasi-totalité de leur aide à une seule des parties au conflit – le « camp perdant » de surcroît. Leur projet, tel qu'il était conçu, avait eu pour effet involontaire d'attiser les divisions existant entre les groupes, en privilégiant les villages mono-ethniques et en orientant toute leur aide vers un seul groupe.

Après avoir refondu le projet, l'ONG a été en mesure de fournir des matériaux de construction et une aide aux villages multi-ethniques, pour les logements endommagés de l'autre groupe ethnique et pour les bâtiments de la collectivité utilisés en commun par les groupes, comme les écoles, les cliniques et les mosquées.

Source : CDA Collaborative for Development Projects (2000).

grande partie de l'APD affectée aux situations de fragilité et de conflit n'a pas d'incidence sur leurs déterminants. De plus, même quand elle est mieux ciblée, elle reste souvent inefficace. Le cas du Soudan du Sud, décrit par Bennett et al. (2010), en est une illustration. Entre 65 % et 85 % du montant total de l'aide, comprenant l'aide humanitaire, apportée par plusieurs donateurs en 2005-10 était destinée aux secteurs d'aide socio-économiques traditionnels. Certes, cette aide était fournie d'une manière que de nombreux partenaires ont qualifiée d'« attentive au contexte » (éviter d'exacerber les tensions ethniques et s'employer à supprimer les inégalités historiques), mais l'analyse du conflit réalisée par les évaluateurs a montré que le manque de services sociaux ne pouvait pas être cité comme la seule ou une importante cause de conflit. L'aide, même si elle ne nuisait pas, n'était manifestement pas affectée aux secteurs les plus susceptibles d'être les facteurs d'une paix durable.

Pour contribuer à une paix durable, les donateurs devraient se consacrer à différentes priorités sur tous les fronts : activités humanitaires, de développement, de prévention des conflits, de stabilisation et de construction de la paix. Les priorités doivent parfois être

Encadré 1.4. Points faibles liés à l'analyse du conflit

L'expérience montre que la réalisation et l'exploitation d'une analyse du conflit présentent un certain nombre de problèmes récurrents.

- **Analyse partielle.** Faute de temps ou de ressources, il est souvent tentant de limiter le champ d'une analyse du conflit à un programme ou une stratégie spécifique d'un donneur et à la mesure dans laquelle il(elle) serait adapté(e) au contexte. Céder à cette tentation peut conduire les praticiens à laisser échapper d'importants aspects du contexte ou à élaborer des programmes peu judicieux ou inadaptés.
- **Nombreux sont ceux qui pratiquent une « analyse du contexte » en pensant qu'il s'agit d'une « analyse du conflit ».** Une analyse du contexte a pour objet d'appréhender dans leur globalité les composantes de la scène politique, économique et sociale. Une analyse du conflit est plus précisément centrée sur les composantes de ce contexte qui peuvent être à l'origine d'intérêts incompatibles ou de violence ou les déclencher ou les nourrir. Elle privilégie les facteurs politiques, économiques, sociaux, historiques et autres qui influent directement sur la forme et la dynamique d'une situation de conflit ou de fragilité.
- **L'analyse n'est pas actualisée.** Les analyses ne sont réalisées qu'en amont d'un programme. Il est rare que l'on entreprenne d'effectuer régulièrement des analyses ou d'assurer un suivi et de procéder à des ajustements dans le temps.
- **La programmation n'est pas reliée à l'analyse.** Même lorsque les praticiens effectuent une analyse, ils omettent souvent d'en tenir compte dans leur stratégie de programmation ou d'adapter les activités et stratégies de manière à répondre à l'évolution de la dynamique dans le temps.

De nombreux organismes d'exécution et membres du personnel de terrain travaillent à partir d'une analyse implicite, souvent fondée sur leur propre expérience. Certains programmes – souvent des programmes efficaces – reposent sur une analyse informelle qui s'appuie sur la longue expérience des populations locales ou d'observateurs de longue date d'un conflit. Ces analyses sont parfois très sophistiquées et elles peuvent être constamment actualisées car les individus se déplacent et parlent à de nombreuses personnes. Cependant, lorsque l'analyse est réalisée ainsi, il arrive que les différents membres d'une même équipe de projet ou organisation travaillent en ayant des visions très différentes de la situation et de ce en quoi consiste leur rôle dans le programme. Cela nuit à l'élaboration de stratégies cohérentes, compromet la viabilité (quand les membres du personnel partent, leurs analyses ne sont plus là non plus) et laisse souvent d'importantes hypothèses non débattues et non vérifiées. Par conséquent, il est généralement bon de s'employer à rendre l'analyse implicite plus explicite et à partager les observations.

Source : CDA Collaborative Learning Projects (2009).

ajustées au fil du temps pour répondre à l'évolution des conflits ou à une modification de l'échiquier politique. Cette approche conduit souvent à travailler à la fois « dans » et « sur » un conflit. De l'avis de nombreuses personnes, les activités de développement traditionnelles (dans des domaines comme la santé et l'éducation) peuvent avoir un impact positif sur la dynamique d'un conflit. Cependant, cette assertion doit être examinée d'un œil critique, et un consensus grandissant se forme sur la nécessité de compléter le travail de développement par des activités visant spécifiquement à supprimer les causes et les déterminants des conflits et à renforcer les capacités, institutions et normes

nécessaires pour gérer les conflits. L'expérience tirée des évaluations enseigne que, pour déterminer l'efficacité de l'engagement des donateurs dans les situations de conflit ou de fragilité, la question au fond n'est pas de savoir quelle est l'incidence des activités dites de « construction de la paix » sur la paix. Il s'agit beaucoup plus de savoir quelle incidence l'aide, toutes formes confondues, a sur la paix (Chapman et al., 2009 ; Bennett et al., 2010 ; Brusset et al., 2011). Les organismes d'aide au développement devraient travailler délibérément dans et sur les conflits au lieu de simplement s'employer à les contourner (OCDE 1998, 2001b).

Il apparaît de plus en plus comme réellement nécessaire de procéder à l'examen réfléchi de la stratégie et des pratiques des acteurs du développement dans les pays en proie à un conflit violent et dans les États fragiles. Il existe un consensus sur la nécessité d'approches spécifiques pour permettre une aide efficace. Cependant, une poursuite des travaux s'impose pour rendre opérationnels les concepts d'attention portée au conflit et provoquer un véritable changement au sein des services centraux des donateurs et au niveau du pays, en particulier s'agissant de connaître la dynamique des conflits et l'articulation entre les interventions et les conflits, d'accorder une plus grande importance aux effets directs et aux impacts, et de mieux comprendre quels sont les moyens d'y parvenir. Des travaux supplémentaires sont également nécessaires pour savoir comment les différents donateurs devraient s'engager aux côtés des gouvernements nationaux et s'aligner sur les priorités et systèmes nationaux dans le cas où l'État manque de légitimité ou est l'acteur d'un conflit violent. Des évaluations plus nombreuses et de meilleure qualité contribueront au fil du temps à aider les praticiens à mieux comprendre comment rendre leurs interventions plus attentives au conflit et plus efficaces.

Améliorer la conception des programmes et la planification stratégique

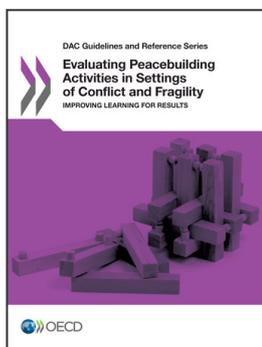
Une bonne conception des programmes est non seulement essentielle pour œuvrer efficacement au service de la paix et du développement, mais est de plus un préalable à une bonne évaluation, aussi est-il important de se pencher sur les règles de base de la planification, du suivi et de la gestion. Les constats des évaluations réalisées ces dernières années ont éclairé sur les aspects fondamentaux d'une programmation de qualité. Quand l'évaluation et ses impératifs sont intégrés dès le début dans les activités de programmation, cela contribue à rendre la programmation plus efficace et facilite la réalisation d'évaluations de meilleure qualité. Comme indiqué dans OCDE (1991) : « Une activité d'aide ne peut donner lieu à une évaluation objective que si les buts qui lui sont assignés sont identifiés avec précision. » Parmi les éléments essentiels à une bonne programmation, on peut citer les données de référence sur les indicateurs clés, l'analyse du conflit, des objectifs clairs et mesurables, une logique d'intervention ou une théorie vérifiable pour les programmes, et les données de suivi. Il arrive que, pour diverses raisons, ces éléments de la conception et de la gestion des programmes soient partiellement ou totalement absents des activités d'aide dans les situations de conflit ou de fragilité, en particulier dans les cas de fragilité prolongée et de conflit armé ouvert.

- **La planification et l'analyse du conflit** supposent d'identifier quelle est la(les) contribution(s) la plus utile que les donateurs, les gouvernements et les autres acteurs peuvent apporter pour favoriser la construction de la paix et réduire la fragilité dans un pays ou un conflit donné. Il est nécessaire d'avoir une connaissance concrète des dimensions politiques, économiques et sociales de la situation de conflit ou de fragilité. Réaliser une analyse du contexte et du conflit au cours des premières étapes de la planification est une bonne

pratique. Les connaissances acquises devraient influencer sur la stratégie, la politique, la conception et la mise en œuvre des programmes. (L'encadré 1.4 présente quelques-uns des points faibles des stratégies et activités de développement liés à l'analyse du conflit.)

- **La fixation d'objectifs clairs et réalistes** et de cibles claires à atteindre en termes d'effets directs en fonction du contexte mérite une attention particulière. Les objectifs des programmes et politiques de construction de la paix et de renforcement de l'État ont tendance à être généraux et vagues, et, par conséquent, difficiles à gérer et à évaluer.
- **La théorie du changement** est une réflexion sur les rouages du changement et, de ce fait, explique pourquoi et comment certaines actions produiront les changements souhaités dans un contexte donné et à un moment donné (Weiss, 1995 ; Church et Rogers, 2006). Élaborer une théorie du changement solide, claire et fondée sur des données probantes pourrait être utile pour améliorer la conception. La théorie du changement est un courant de pensée qui encourage la réflexion critique au cours du cycle du programme.
- **La gestion axée sur les résultats** est une stratégie de management orientée vers la performance, la réalisation de produits, effets directs et impacts. Un élément clé est le suivi, qui permet de mesurer l'état d'avancement d'un programme et d'adapter les activités et stratégies à l'évolution des conflits. Un suivi efficace contribue de façon déterminante à rendre les programmes flexibles et adaptables aux contextes changeants, en particulier dans les situations complexes de fragilité et de violence.

En résumé, une conception, une gestion et un suivi fiables et complets des programmes peuvent contribuer à améliorer les politiques, les programmes et l'efficacité des interventions. En outre, cela crée les conditions requises pour évaluer efficacement les programmes de prévention des conflits et de construction de la paix, notamment en instaurant un cadre théorique et en mettant en place les systèmes de suivi des données requis. Les planificateurs des programmes, les décideurs, le personnel chargé de la mise en œuvre et les évaluateurs devraient travailler ensemble à l'élaboration d'une stratégie sur la meilleure façon d'organiser une intervention bien conçue, suivie avec efficacité et évaluable.



Extrait de :

Evaluating Peacebuilding Activities in Settings of Conflict and Fragility

Improving Learning for Results

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264106802-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2013), « Cadre conceptuel et nécessité de disposer de meilleures approches dans les situations de conflit ou de fragilité », dans *Evaluating Peacebuilding Activities in Settings of Conflict and Fragility : Improving Learning for Results*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264106833-5-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.