5

LE CONFLIT VIOLENT

« Ce qui commence quand la dignité d'un seul individu est foulée aux pieds se solde trop souvent par une calamité pour une nation tout entière. »

Le Sécrétaire général de l'ONU Kofi Annan [1]

CHAPITRE 5

Le conflit violent—mettre l'accent sur la véritable menace

Chaque civil tué au cours d'un conflit est une violation des droits de l'homme. Mais le risque de violation plane davantage sur les populations des pays les plus pauvres

Si le développement humain consiste à multiplier les choix et à faire progresser les droits, alors le conflit violent constitue la répression la plus brutale du développement humain. Les droits à la vie et à la sécurité font partie des droits de l'homme les plus fondamentaux. Ceux-ci figurent également parmi les droits les plus largement et systématiquement bafoués. L'insécurité liée aux conflits armés demeure un des plus grands obstacles au développement humain. Il s'agit tant de la cause que de la conséquence de la pauvreté de masse. Comme l'a déclaré le Secrétaire général des NU : « Il n'y a pas de sécurité sans développement, il n'y a pas de développement sans sécurité et il ne peut y avoir ni sécurité ni développement si les droits de l'homme ne sont pas respectés. »[2]

Presque quinze ans après la fin de la guerre froide, le monde est perçu comme devenant de moins en moins sûr. Dans les pays industrialisés, les sondages d'opinion suggèrent que cette perception est liée aux craintes des menaces terroristes. Ces menaces sont bien réelles. Cependant elles créent également une perception erronée de la distribution de l'insécurité. Depuis 1998, le terrorisme a provoqué la mort d'environ 20 000 personnes dans le monde.[3] Parallèlement, l'on estime que le conflit en République démocratique du Congo a fait presque 4 millions de victimes. Toutes ne sont pas tombées sous les balles, nombre d'entre elles étant effectivement décédées des suites de maladies et de malnutrition. Au Soudan, la tragédie humanitaire qui ravage actuellement le Darfour fait les titres de l'actualité internationale par intermittences, pourtant le nombre de victimes est tel qu'elle éclipse totalement les menaces qui se posent aux pays riches. Chaque civil tué au cours d'un conflit est une violation des droits de l'homme. Mais le risque de violation plane davantage sur les populations des pays les plus pauvres.

Depuis 1990, plus de 3 millions de personnes sont décédées dans un conflit armé.[4] Pratiquement tous les décès directement imputables aux conflits ont touché des personnes de pays en développement. Outre les coûts humains immédiats, le conflit violent perturbe l'ensemble des sociétés et peut faire régresser les avantages en matière de développement humain acquis au fil des générations. Le conflit perturbe les systèmes alimentaires, contribue à la famine et à la malnutrition et sape les progrès des domaines de la santé et de l'éducation. Environ 25 millions de personnes sont actuellement intérieurement déplacées en raison de conflits ou de violations des droits de l'homme.[5] Neuf pays sur dix figurant au bas du classement de l'indice de développement humain (IDH) ont connu un conflit violent à un moment donné depuis les années 90.

Les conflits violents dans les pays en développement requièrent l'attention des pays riches. La responsabilité morale de l'allègement de cette souffrance et l'intérêt commun dans la sécurité collective sont les deux raisons principales qui font que les pays riches doivent participer au développement d'une stratégie de sécurité collective pour tous. Les droits bafoués par les conflits sont des droits de l'homme universels que la communauté internationale dans son ensemble doit légalement et moralement soutenir. Les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) fournissent une autre bonne raison de mettre la sécurité humaine des pays en développement au cœur de l'agenda international. L'avenir ne nous offre pas beaucoup de certitudes. Mais ce qui est sûr est que la prévention et la résolution des conflits, ainsi que la capacité à saisir les opportunités de reconstruction post-conflictuelle pourraient clairement accélérer la réalisation des OMD. À contrario, un échec dans ces domaines rendrait la réalisation des objectifs fixés plus difficile.

Les pays riches ont une autre raison d'accorder la priorité aux mesures destinées à résoudre le problème des conflits violents dans les pays pauvres. Cette rai-

Les stratégies de sécurité d'aujourd'hui ont le défaut de fournir une réponse militaire surdéveloppée par rapport aux menaces à la sécurité collective et d'une réponse sous-développée en matière de sécurité humaine

son peut se résumer en trois mots : « intérêt personnel éclairé ». Il y a un siècle, les États auraient sans doute eu le choix de renforcer leur sécurité nationale en investissant dans le matériel militaire, en renforçant les frontières et en traitant leurs pays comme des îles pouvant être isolées du monde extérieur. Ce choix n'est plus possible. Dans notre « monde mondialisé », aucun pays est un île. Les conflits violents engendrent des problèmes qui voyagent sans passeports et font fi des frontières nationales, même lorsque ces frontières sont protégées par les dispositifs les plus élaborés. Comme l'a déclaré le Groupe de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement du Secrétaire général des NU en 2004, dans un monde interdépendant, la sécurité collective ne peut être développée à l'échelle purement nationale.[6]

La sécurité collective relie la population des pays riches directement aux communautés des pays pauvres dont les vies sont dévastées par le conflit. Le trafic de drogue international et les transferts d'armes illégales fournissent le financement et les armes qui alimentent les conflits violents de pays tels que l'Afghanistan et Haïti—et ils créent des menaces sérieuses au bien-être de la population des pays riches. Lorsque les systèmes de santé s'effondrent à cause des conflits violents, qu'ils soient riches ou pauvres, tous les pays sont davantage menacés par les maladies infectieuses. L'écroulement des systèmes d'immunisation en Afrique centrale et dans certaines régions d'Afrique de l'Ouest constitue un exemple récent. Lorsque la violence déracine les populations de leurs foyers, les flux de réfugiés et de personnes déplacées, et l'exportation des conflits vers les pays avoisinants créent des défis pour l'ensemble de la communauté internationale. Lorsque des États déliquescents basculent dans un conflit violent, ils fournissent un habitat naturel aux groupes terroristes qui mettent en péril la sécurité des populations des pays riches, tout en perpétuant la violence dans les pays pauvres. Mais surtout, lorsque les pays riches semblent tolérer la pauvreté et les conflits violents en affichant une certaine indifférence, ils détruisent tout espoir qu'un monde interconnecté puisse améliorer le sort de tout un chacun, y compris des pauvres, des vulnérables et des personnes vivant dans l'insécurité.

Le conflit violent dans les pays pauvres est un aspect de l'insécurité mondiale. Mais les menaces à la sécurité ne mènent pas uniquement à la guerre, à la violence civile, au terrorisme et au crime organisé, mais également à la pauvreté. Les épidémies, la famine et les dégradations environnementales sont encore bien plus meurtrières que les conflits armés et chacune d'entre elles constituent tant la cause que l'effet des conflits violents. Bien qu'il n'y ait pas de lien automatique entre la pauvreté et le conflit civil, l'issue violente est bien plus probable dans les sociétés marquées par une polarisation profonde, des institutions déficientes et une pauvreté chronique. Les menaces posées par le terrorisme exigent une réponse mondiale. Il en va de même pour la menace posée par l'insécurité humaine au sens large. De fait, la « guerre contre la terreur » ne pourra jamais être remportée à moins que la sécurité humaine ne soit étendue et renforcée. Les stratégies de sécurité d'aujourd'hui ont le défaut de fournir une réponse militaire surdéveloppée par rapport aux menaces à la sécurité collective et d'une réponse sous-développée en matière de sécurité humaine.

Ce chapitre se penche sur le défi que pose le conflit violent au développement humain. La première partie ébauche la nature changeante du conflit et examine les coûts de développement humain. Elle montre comment la nature du conflit a changé, tout comme la géographie du conflit : les guerres entre États font désormais partie du passé et ont fait place aux conflits au sein même des frontières, situation plus fréquente dans les pays pauvres. La deuxième partie de ce chapitre aborde certaines des faiblesses structurelles affectant les États qui sont plus enclins aux conflits. Parmi celles-ci citons une faible capacité à fournir des services de base, une légitimité contestée et de profondes inégalités horizontales. La troisième partie s'interroge sur ce que les pays riches peuvent faire pour améliorer la sécurité humaine. La quatrième partie analyse les transitions de la guerre à la paix et de la paix à la sécurité et la contribution de l'aide et du secteur privé. La dernière partie souligne ce que la communauté internationale peut faire pour établir la sécurité collective. Bien qu'il s'agisse d'un agenda fort vaste, nous avons axé notre étude sur quatre domaines : l'aide aux pays enclins aux conflits, les interventions du marché pour priver les zones de conflit du financement et des armes, le développement d'une capacité régionale et la reconstruction.

Les conflits violents au début du 21e siècle

Les institutions de sécurité internationales d'aujourd'hui ont été établies en réponse aux deux guerres mondiales et aux menaces posées par la guerre froide

Il y a onze ans, le *Rapport sur le développement humain* 1994 définissait un cadre de sécurité allant au-delà des préoccupations strictement militaires. La sécurité humaine, disait le rapport, avait deux aspects : la sécurité par rapport à des menaces chroniques telles que la faim, les maladies et la répression, et la protection contre des perturbations soudaines du déroulement normal de la vie quotidienne. Les conflits violents minent ces deux dimensions de la sécurité humaine. Ils accentuent la pauvreté et anéantissent des vies ordinaires.

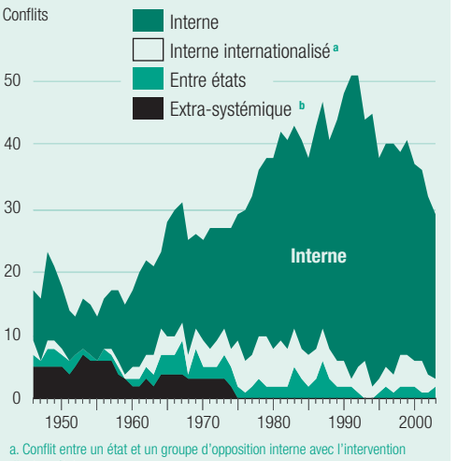
Les institutions de sécurité internationales dont nous disposons aujourd'hui ont été établies en réponse aux deux grandes guerres de la première moitié du vingtième siècle et aux menaces posées par la guerre froide. Aujourd'hui, le monde doit faire face à de nouveaux défis. La nature et la géographie des conflits ont changé. Il y a soixante ans, une génération visionnaire de dirigeants post-guerre a cherché à contrer les menaces posées par les conflits entre États. Les Nations Unies sont d'ailleurs le fruit de leurs efforts. Au début du 21ème siècle, la plupart des conflits ont lieu au sein des États et la majorité des victimes sont des civils. Les défis n'en sont pas moins importants qu'il y a soixante ans. Cependant, comme l'a souligné le Secrétaire général des NU dans ses propositions de réforme des Nations Unies, la réponse a été limitée : « En matière de sécurité, malgré une prise de conscience générale de la menace, nous manquons encore ne fut-ce que d'un consensus de base - et la mise en œuvre, lorsqu'elle a lieu, est bien trop souvent contestée ».[7] Les coûts en matière de développement humain découlant de l'échec d'une vision étayée par une stratégie pratique sont immenses mais pas appréciés à leur juste valeur.

Les risques sécuritaires se sont tournés vers les pays pauvres

Analysé sur le long terme, nous pouvons affirmer que nous vivons dans un monde de plus en plus violent. Le siècle qui vient de s'achever a été un des plus violents que l'humanité ait jamais connu. Au cours du 20ème siècle, presque trois fois plus de personnes ont été tuées durant un conflit que lors des quatre siècles précédents combinés (tableau 5.1).

Les conflits peuvent être envisagés sous un angle positif ou négatif. La dernière décennie du 20ème siècle a été témoin d'une nette réduction du nombre de conflits. Après le pic de 51 conflits en 1991, à peine 29 conflits ont sévi en 2003 (figure 5.1). Mais bien que le nombre de conflits ait décliné, les guerres de ces 15 dernières années ont été extrêmement meurtrières. Le génocide du Rwanda en 1994 a fait presque 1 million de victimes. La guerre civile en République démocratique du Congo a provoqué la mort d'environ 7 % de la population. Au Soudan, une guerre civile entre le nord et le sud s'étalant sur plus de deux décennies a coûté la vie à 2 millions de personnes et déplacé 6 millions de personnes. Le conflit à peine terminé, une nouvelle crise humanitaire parrainée par l'État éclatait dans le Darfour,

Figure 5.1 Moins de conflits depuis 1991



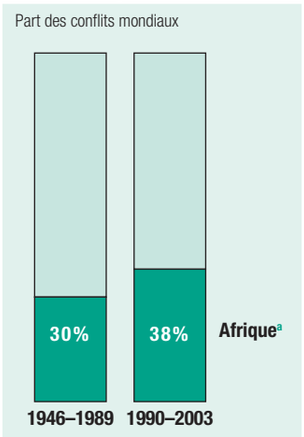
a. Conflit entre un état et un groupe d'opposition interne avec l'intervention d'autres états.
b. Conflit entre un état et un groupe non étatique en dehors de son territoire.
Source : Calculé à partir des données sur les conflits armés, Strand, Wilhelmsen and Gleditsch 2005.

Tableau 5.1 Les conflits coûtent toujours plus cher en vies humaines

Période	Décès liés aux conflits (en millions)	Population mondiale, au milieu du siècle (en millions)	Décès liés aux conflits, en % de la population mondiale
16è siècle	1,6	493,3	0,32
17è siècle	6,1	579,1	1,05
18è siècle	7,0	757,4	0,92
19è siècle	19,4	1,172,9	1,65
20è siècle	109,7	2,519,5	4,35

Source : Données sur les décès liés aux conflits, Sivard 1991, 1996 ; données sur la population au 20è siècle, ONU 2005d ; autres données sur la population, interpolation de HDRO d'après Syles 2004 (tableau B-10).

Figure **5.2** **Les risques relatifs à la sécurité se déplacent vers l'Afrique**



a. Le continent tout entier, pas seulement l'Afrique subsaharienne.
Source : Calculé à partir des données sur les conflits armés, Strand, Wilhelmsen and Gleditsch 2005.

région occidentale du Soudan. Aujourd'hui, l'on estime que 2,3 millions de personnes ont été déplacées ; 200 000 supplémentaires voire plus se sont enfuies vers le pays voisin, le Tchad. Les années 90 ont également assisté à un nettoyage ethnique au cœur de l'Europe, les conflits civils violents ayant balayé les Balkans.

Le modèle géographique du conflit a évolué au fil du temps, les risques sécuritaires s'étant clairement déplacés vers les pays les plus pauvres. Entre 1946 et 1989, les pays en développement à faible revenu représentaient à peine un tiers de tous les conflits. Entre 1990 et 2003, plus de la moitié des pays et territoires en proie à des conflits violents figuraient dans le groupe des pays à faible revenu.[8] L'Afrique représente aujourd'hui près de 40 % des conflits mondiaux (figure 5.2) ainsi que bon nombre des conflits les plus sanglants de ces quinze dernières années. Cependant, malgré un déclin du nombre de conflits, les guerres d'aujourd'hui durent plus longtemps. En conséquence, leur impact sur le développement humain est dramatique.[9]

Coûts des conflits en termes de développement humain

Les conflits violents entraînent des coûts évidents et immédiats en termes de développement humain. Les décès, blessures, handicaps et viols sont des corollaires du conflit. D'autres coûts sont cependant moins visibles dans l'immédiat et moins faciles à traduire en chiffres. L'effondrement des systèmes alimentaires, la désintégration des services de santé et de l'éducation et la perte des revenus sont tous des aspects du conflit ayant des incidences négatives sur le développement humain. Il en va de même pour le stress et le traumatisme psychologiques. Les statistiques ne peuvent refléter les coûts totaux—et la collecte des données est souvent au plus bas lorsque les pays sont plongés dans un conflit violent. Ce qui est clair est que les coûts humains immédiats, bien qu'ils soient énormes, ne constituent qu'une faible proportion du lourd tribut payé par les pays lors des conflits.

L'IDH fournit un outil pour envisager les coûts à plus long terme du conflit. Le classement de l'IDH est affecté par plusieurs facteurs différents et il convient donc d'être prudent au moment d'interpréter la relation entre un score IDH donné et le conflit d'un pays. En dépit de ces mises en garde, il existe un lien relativement étroit entre faible développement humain et conflit violent. De fait, le conflit violent est une des routes les plus sûres et les plus rapides vers le bas du classement IDH—et constitue un des meilleurs indicateurs d'un séjour prolongé à ce niveau. Sur les 32 pays classés dans la catégorie à faible développement humain, 22 ont connu un conflit à un moment donné depuis 1990 et 5 ont connu un renversement du développement humain au cours de la dernière décennie. L'impact létal du conflit violent sur le développement humain est évident dans les faits suivants :

- Neuf des 10 pays présentant l'IDH le plus bas ont connu un conflit à un moment durant les années 90. Seuls deux d'entre eux étaient des démocraties.[10]
- Sept des 10 pays au bas du classement du PIB par habitant ont connu des conflits ces dernières années.
- Cinq des 10 pays présentant l'espérance de vie la plus courte ont été victimes de conflits au cours de ces quinze dernières années.
- Neuf des 10 pays présentant les taux de mortalité infantile et les taux de mortalité juvénile les plus élevés ont connu des conflits au cours de ces dernières années.
- Huit des 10 pays présentant les taux de scolarisation primaire les plus bas ont connu un conflit à un moment donné depuis 1990.
- Neuf des 18 pays qui ont enregistré un déclin de leur IDH dans les années 90 ont connu un conflit au cours de la même période. Les revenus par habitant et l'espérance de vie ont chuté dans pratiquement tous ces pays.

En conséquence de ces renversements du développement humain, les pays souffrant de conflits violents font partie du groupe le plus à la traîne en matière de réalisation des OMD. Malgré des lacunes de données dans les pays en conflit qui ne permettent pas de lier avec certitude l'incidence des conflits et les performances en matière d'OMD, les preuves en matière de mortalité infantile sont disponibles pour pratiquement tous les pays. Trente des 52 pays ayant des taux de mortalité juvénile qui ont stagné ou qui se sont aggravés ont connu des conflits depuis 1990. À l'instar d'autres domaines du développement humain, les indicateurs du bien-être de l'enfance constituent un baromètre sensible permettant de mesurer l'impact du conflit sur le bien-être humain.

Les indicateurs IDH pour les pays en conflit offrent un instantané statique d'une image dynamique. Les pertes en termes de bien-être qu'ils reflètent sont cumulatives et s'étendent à différentes dimensions du bien-être. Au Soudan, le conflit violent a non seulement fait des victimes mais a créé des conditions en vertu desquelles les inversions du développement humain sont transmises au fil des générations. Au sud du Soudan, seul un enfant sur cinq va à l'école, moins d'un tiers de la population dispose d'un système sanitaire adéquat et le taux de mortalité maternelle (763 pour 100 000 naissances vivantes) est un des plus élevés au monde. L'accord de paix qui a mis fin à des années de conflit nord-sud a au moins créé la possibilité d'une reprise. Pendant ce temps, dans la région du Darfour, les milices progouvernementales ont engendré une autre crise du développement humain. Les taux de malnutrition sont estimés à 40 % et 60 % de la population n'a pas d'accès à l'eau courante. Alors que le taux de mortalité infantile au Soudan représente la moitié de la moyenne de l'Afrique subsaharienne, les dernières estimations pour le nord du Darfour indiquent un taux de mortalité trois fois supérieur à la moyenne et dans l'ouest du Darfour, ce taux est six fois supérieur à la moyenne. Pendant ce temps, le conflit prépare le terrain à l'insécurité alimentaire à long terme. Le déplacement est si répandu et persistant que peu de ménages sont susceptibles de retourner dans leurs foyers pour la plantation 2005, la conséquence étant que l'accès aux aliments et aux revenus deviendra plus précaire.

Comme le montre le cas extrême du Darfour, le conflit violent ne tue pas uniquement avec des balles mais plus largement via l'érosion de la sécurité humaine. La perturbation des systèmes alimentaires, la destruction des moyens de subsistance et la désintégration des services de base déjà limités créent des effets multiplicateurs puissants, dont les enfants sont les premières victimes. Sur 3 millions de décès dans le monde liés aux conflits violents depuis 1990, 2 millions étaient des enfants. Plusieurs de ces décès ont eu lieu en République démocratique du Congo (encadré 5.1). Depuis 2002, une tentative de cessez-le-feu a réduit le nombre de morts découlant directement du conflit violent. Mais le « taux de mortalité excédentaire »—le nombre de personnes décédées au cours d'une année normale et dépassant le taux prévu—suggère que l'effet multiplicateur des conflits coûte encore la vie à 31 000 personnes chaque mois. La plupart de ces décès sont imputables aux maladies infectieuses chez les enfants (encadré 5.1).

Même les éruptions limitées de conflit violent peuvent créer une spirale infernale. L'insécurité, la destruction de l'infrastructure physique, l'activité économique réduite, les coûts d'opportunité des dépenses militaires, la perte du patrimoine et les vulnérabilités afférentes forment un cocktail nocif au développement. Le conflit augmente la pauvreté, réduit la croissance, mine les investissements et détruit l'infrastructure dont dépend le progrès du bien-être de l'humanité. Il encourage des niveaux élevés de dépenses militaires, détournant les ressources des investissements productifs. Le conflit violent répand également la malnutrition et les maladies infectieuses via la destruction des services de santé et l'augmentation du nombre de réfugiés et de personnes déplacées. Les sections suivantes analysent certains des principaux éléments contribuant aux coûts de développement humain.

Le conflit violent ne tue pas uniquement avec des balles mais plus largement au travers de l'érosion de la sécurité humaine

Croissance économique ralentie, perte des biens et revenus

Le conflit violent crée des pertes qui ont des répercussions sur toutes les économies, minant le potentiel de croissance. Avec moins de biens et une capacité ré duite pour répondre aux pertes de revenus et d'actifs, les pauvres sont particulièrement vulnérables à l'impact économique du conflit.

La Banque mondiale estime qu'une guerre civile dure en moyenne sept ans, chaque année réduisant le taux de croissance de l'économie de 2,2 %.[11] Peu de pays perdant du terrain dans ces proportions ont une chance de réduire la pauvreté de moitié en 2015. Une étude montre que le coût moyen d'un conflit pour un pays à faible revenu arrive déjà à la coquette somme de 54 milliards de dollars américains, en te nant compte du risque accru d'un conflit futur, bien que les tentatives pour quantifier cet impact puissent être contestées pour des raisons méthodologiques.[12] Ce qui est clair est que les montants absolus sont très importants—et qu'ils éclipsent les avantages des flux d'aide. Les pertes cumulées augmentent à mesure que le conflit civil s'éternise. Les conflits fleuves en Amérique latine ont eu un impact sérieux sur la croissance économique.[13] En Colombie, l'on estime que le conflit armé qui oppose les forces gouvernementales aux guérillas rebelles depuis 1992 a rogné annuellement 2 % du taux de croissance.

Encadré 5.1 République démocratique du Congo—le conflit violent laisse les États fragiles dans un état encore plus pitoyable

Le conflit qui sévit dans la partie orientale de la République démocratique du Congo ne fait pas la une de l'actualité. Il ne figure plus parmi les principales préoccupations sécuritaires internationales sur les écrans radar des décideurs politiques des pays développés. Néanmoins, il s'agit du conflit le plus meurtrier depuis la Seconde guerre mondiale.

Le conflit illustre graphiquement comment les chiffres des victimes directes peuvent estomper les coûts humains. Si l'on compare les taux de mortalité pour la période du conflit entre 1998 et 2004 à ce que l'on aurait enregistré en l'absence de conflit, nous obtenons des « décès excédentaires » d'environ 3,8 millions de personnes. Le conflit illustre un autre aspect de la relation entre conflit violent et développement humain : les accords de paix n'entraînent pas automatiquement une récupération des pertes en matière de bien-être humain. Malgré des améliorations dans le domaine de la sécurité depuis la tentative fructueuse de cessez-le-feu de 2002, le taux brut de mortalité dans le pays est toujours 67 % supérieur aux niveaux d'avant-guerre et deux fois supérieur à la moyenne des pays sub-sahariens. En d'autres termes, près de 31 000 personnes meurent chaque mois en plus de la moyenne des niveaux sub-sahariens des suites de maladies, de la malnutrition et de la violence.

En outre, des communautés entières ont été disloquées. Au mois de mars 2004, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des NU avait enregistré que 3,4 millions de Congolais avaient été intérieurement déplacés, sur une population totale de 51,2 millions. La dislocation et la vulnérabilité à une telle échelle font de ce conflit le pire désastre humanitaire depuis 1945.

Les ménages pauvres ont surtout été les plus touchés. La dislocation a entraîné la perte de biens, surtout dans les zones rurales qui sont plus exposées aux pillages par des factions armées. De nombreux fermiers ont été contraints d'abandonner leur terre pour se mettre en quête de revenus à court terme, rejoignant souvent la main-d'œuvre des exploitations minières illégales. L'arrêt de l'agriculture a sapé les systèmes alimentaires et exacerbé la menace de malnutrition. La production agricole dans les provinces de l'est est à présent à un dixième de son niveau d'avant la guerre. Même là où les cultures subsistent ou que des biens sont disponibles pour échange, la destruction des transports fluviaux a encore limité l'accès aux marchés. Dans l'ensemble du pays, presque trois-quarts de la population—environ 35 millions d'habitants—sont sous-alimentés.

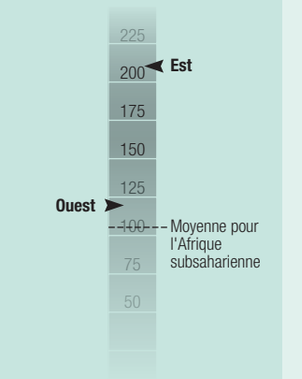
Les enfants ont payé un lourd tribut au conflit (voir figure). Des maladies comme la rougeole, la coqueluche et même la peste bubonique sont réapparues et constituent des menaces majeures. En 2002, le taux de mortalité infantile dans les provinces de l'est était de 250 morts pour 1 000 naissances vivantes—soit environ le double de la moyenne de l'Afrique subsaharienne et plus de 70% supérieur à la moyenne nationale de la RDC. En 2003/04, le taux de mortalité infantile dans les provinces de l'est a chuté, une « prime pour la paix » en termes de vies sauvées et une indication des coûts du conflit. Les conflits ont également des répercussions néfastes sur l'enseignement. Les taux de fréquentation scolaire dans le pays ont chuté, passant de 94 % en 1978 à 60 % en 2001.

Les insécurités quotidiennes persistent. Malgré un accord de paix « tout compris » signé en 2003, des centaines de milliers de personnes ne sont toujours pas parvenues à retrouver un mode de vie normal. En fait, depuis novembre 2004 près de 200 000 personnes ont fui leurs foyers dans les provinces du nord et du sud Kivu, en quête de sécurité dans les forêts.

Les coûts récurrents du conflit illustrent les faiblesses de l'accord de paix. Les forces armées d'autres pays sont toujours déployées en République démocratique du Congo, tout comme les groupes rebelles. Ainsi, l'est du pays est devenu une base militaire pour les Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR) – les rebelles Hutus liés au génocide de 1994. Il s'agit également d'un aimant attirant les forces des États avoisinants cherchant à exploiter les vastes richesses minérales de ces régions. Désarmer les FLDR, chasser les forces armées des États étrangers et placer sous le contrôle efficace de l'État les exploitations de minerais, telles sont les exigences immédiates pour parvenir à une réelle sécurité.

Les conflits aggravent des situations déjà difficiles

Taux de mortalité infantile, 2002
(nombre de décès pour 1 000 naissances vivantes)



Source : IRC 2004.

Source : ONUAA (FAO) 2004b ; International Rescue Committee 2004 ; Global IDP Project 2005b ; Oxfam GB, Save the Children and Christian Aid 2001; UNICEF 2000, 2001b ; ONU OCHA (CAP) 2002, 2004a, b ; Oxfam International et al 2002 ; ONU HCR 2004 ; OMS 2004a ; Human Rights Watch 2004a.

Le conflit violent donne lieu à des réactions en chaîne qui perpétuent et étendent les pertes économiques. Une économie tournant au ralenti et un environnement de sécurité incertain représentent des facteurs dissuasifs pour les investissements, tant nationaux qu'étrangers, et un puissant stimulant pour la fuite des capitaux : des transferts de près de 20 % des richesses privées ont été enregistrés dans certains pays menacés par des conflits.[14] Outre la chute des investissements citons la perte d'années de développement en raison de la destruction du capital physique. Des routes, des ponts et des systèmes générateurs détruits représentent une perte des investissements passés ainsi qu'une menace à une reprise future. El Salvador a perdu environ 1,6 milliard de dollars en valeur d'infrastructure durant ses années de conflit, avec des conséquences dévastatrices pour les performances de la croissance économique du pays.[15]

Les rapports entre la croissance et le conflit violent semblent aller dans les deux sens. Les pays pauvres sont plus sujets aux conflits. La recherche économétrique transnationale révèle que les pays ayant un revenu par habitant de 600 dollars américains sont deux fois moins susceptibles de connaître une guerre civile que les pays ayant un niveau de revenus de 250 dollars américains.[16] Ceci suggère que la pauvreté et la faible croissance sont associées au conflit, qui à son tour renforce les conditions de la pauvreté et de la faible croissance. Pour de nombreux pays, le piège du conflit fait partie du piège de la pauvreté.

Les coûts économiques associés au conflit ne sont pas soigneusement endigués au sein des frontières

nationales. La conséquence la plus immédiate de la guerre civile dans un pays voisin est l'affluence de réfugiés, tels que les Afghans au Pakistan et en Iran, les Congolais et les Burundais en Tanzanie et les Soudanais au Tchad. Mais l'impact le plus général est le risque d'être entraîné dans le conflit, l'augmentation conséquente des dépenses militaires, le déclin des investissements dans la région dans son ensemble et la perturbation des routes commerciales. Un pays frontalier à une zone de conflit peut s'attendre à une baisse d'un demi pour cent de son taux de croissance.[17]

Outre la perte directe de revenus et d'investissements, certains coûts ont un rapport avec le développement humain. Les dépenses militaires augmentent durant les guerres civiles avec les coûts d'opportunité associés. En moyenne, une guerre civile engendre des dépenses militaires supplémentaires équivalentes à 1,8 % du PIB.[18] Ces ressources pourraient être mieux mises à profit pour fournir des services sociaux et une infrastructure économique.

En y regardant de plus près, les coûts des conflits retombent de manière disproportionnée sur les pauvres et les personnes marginalisées. La crainte des conflits violents peut perturber les systèmes commerciaux locaux et écarter la population des marchés représentant leur gagne-pain et parfois même leur survie. Au nord de l'Ouganda, le conflit violent a provoqué une série de perturbations des marchés de bestiaux, entraînant des conséquences dévastatrices pour les pasteurs—un des groupes les plus pauvres du pays. La région de Karamoja au nord-est de l'Ouganda, à la frontière du Soudan et du Kenya, ne figure pas sur la carte des points chauds des conflits. L'ampleur de la souffrance causée par les conflits violents suggère qu'elle le devrait. En partie généré par une concurrence intensive pour les ressources, le conflit a accru la vulnérabilité des éleveurs Karamajong à l'égard de la pauvreté (encadré 5.2).

Le lien étroit entre le conflit violent et la dislocation économique ne se manifeste pas que dans les pays à faible revenu. Le conflit perturbe également les marchés du travail dans les pays à revenu moyen, réduisant les bénéfices du bien le plus précieux du pauvre : le travail. Dans les territoires occupés de Palestine, la perturbation du marché du travail a contribué à une augmentation notable de la pauvreté. L'augmentation

Un pays frontalier à une zone de conflit peut s'attendre à une baisse d'un demi pour cent de son taux de croissance

Encadré 5.2 Impact de l'insécurité sur les moyens de subsistance—l'exemple de Karamoja, Ouganda

Les conflits violents détruisent les moyens de subsistance et ôtent des vies. Lorsque la paix vole en éclats, les mouvements de biens sont souvent interrompus, les marchands fuyant les régions concernées, ce qui a pour effet de baisser le prix des produits et par conséquent les revenus des pauvres. Les communautés des éleveurs d'Afrique de l'Est ont été parmi les plus durement touchées.

La région du Karamoja au nord-est de l'Ouganda, située entre les districts de Kotido, de Moroto et de Nakapiripirit, illustre ce qui peut se produire lorsque les conflits violents et les interruptions commerciales se renforcent l'un l'autre. Les insécurités économiques sont devenues chroniques. Le Karamoja est limitrophe du Soudan et du Kenya et pose un défi unique en matière de développement. C'est une des régions les plus pauvres d'Ouganda, présentant quelques uns des pires indicateurs de développement humain. La région est semi-aride, encline à la sécheresse, avec un accès limité aux marchés et des services sociaux déficients.

Le conflit au Karamoja a des origines complexes. La majeure partie de la population est constituée de pasteurs nomades. Les gouvernements coloniaux et, jusqu'à récemment, post-coloniaux considéraient le mode de vie des pasteurs de Karimojong comme étant obsolète, économiquement improductif et nuisible pour l'environnement. Des efforts ont été déployés pour forcer leur installation en imposant des frontières, la limitation des mouvements aux régions de pâturages à la saison sèche, la décharge forcée et l'intensification des cultures.

Parmi les conséquences, citons une concurrence accrue pour des ressources limitées et l'indigence des ménages pastoraux. Les moyens de subsistance se raréfiant, le maraudage de cheptels devint une stratégie de survie. L'afflux important d'armes au lendemain des conflits en Somalie et en Éthiopie et, plus récemment, dans la région plus vaste des Grands Lacs, a fait que ces attaques ont adopté des formes de plus en plus sanglantes, tout comme les représailles.

À présent, des conflits à propos des cheptels et des pâturages continuent d'alimenter une spirale de violence entre les différents clans pastoraux. Cette violence franchit les frontières. En mars 2004, les Dodoth ont attaqué les Turkana du Kenya lorsque ceux-ci ont franchi la frontière du territoire Dodoth pour faire paître leur bétail. Les Turkana étaient entrés avec 58 800 têtes de bétail. En une seule attaque, les Turkana ont perdu 2 915 bêtes.

Le brigandage sur les autoroutes est devenu une caractéristique normale du conflit. Pendant les années 2003 et 2004, au moins dix camions transportant du bétail sur l'autoroute Kotido-Mbale ont été victimes d'embuscades. Résultat : les marchands rechignent à acheter du bétail dans les marchés pastoraux de la région. En mars 2003, les achats atteignaient difficilement dix pour cent du niveau de l'année précédente.

Les raids armés ont détruit l'infrastructure sanitaire et éducative. Beaucoup de travailleurs des soins de santé et de professeurs ont déserté leur emploi de peur de trouver la mort dans ces escarmouches. En 2003, deux travailleurs des soins de santé et cinq professeurs ont été tués dans leur lieu d'affectation. Par conséquent, l'accès aux services sociaux a diminué.

En ne s'attaquant pas à la misère pastorale, « l'institutionnalisation » des conflits violents et des attaques a été encouragée dans le mode de vie pastoral au Karamoja. Le conflit fait partie de la vie courante. L'importante militarisation de la région a engendré une situation dans laquelle l'anarchie, le meurtre et le vol, ainsi que l'usage des armes à feu sont devenus monnaie courante.

Source : Gray 2000; Nangiro 2005; Odhiambo 2004.

du chômage et de la pauvreté et la chute des revenus se sont accompagnées d'une détérioration plus générale des indicateurs du développement humain (encadré 5.3).

La perte des biens peut avoir des effets dévastateurs, privant les ménages pauvres des garanties et des économies qui leur fournissent une sécurité contre des risques futurs. Les problèmes sont particulièrement marqués dans les zones rurales lorsque les personnes perdent accès aux terres arables, au bétail, aux outils et semences ou lorsque l'infrastructure agricole, telle que les systèmes d'irrigation, est détruite. Dans la région de Bahr-el-Ghazal, au sud du Soudan, 40 % des ménages ont perdu leur bétail dans ce conflit qui a duré vingt ans.[19] La perte d'emploi chez les hommes a intensifié les pressions sur les femmes cherchant à récupérer ces biens perdus et à conserver des revenus. Le rapport femme-homme dans la région est passé à 2 contre 1.[20] Les femmes, en tant que chefs de ménage, doivent non seulement s'occuper des enfants mais également trouver un emploi et des revenus dans des environnements très dangereux.

Les pertes directes de la production et de l'infrastructure agricoles peuvent avoir des conséquences dévastatrices sur les efforts de réduction de la pauvreté. Les pertes nettes de la production agricole engendrées par la violence armée en Afrique sont estimées à environ 25 milliards de dollars américains pour la période entre 1970 et 1997, soit les trois-quarts de l'aide fournie au cours de la même période.[21] En Sierra Leone, où environ 500 000 familles agricoles ont été déplacées,[22] la production de riz (la principale culture de base) a chuté, au cours de la guerre civile de 1991 à 2000, à 20 % des niveaux d'avant-guerre.[23]

Encadré 5.3 Territoires occupés de la Palestine—comment le développement humain est en train de s'inverser

Les territoires occupés de Palestine ont connu certaines améliorations dans le développement humain dans les années 90. Mais la deuxième Intifada (le soulèvement) depuis septembre 2000, et les incursions militaires associées à la rive ouest et à Gaza, ont eu pour conséquence une importante détérioration des conditions de vie et des opportunités.

Un des effets du conflit a été le ralentissement économique important de l'économie palestinienne. Les travailleurs ont été coupés des marchés du travail d'Israël par la fermeture des frontières. Pendant ce temps, les petites entreprises ont connu des interruptions des approvisionnements et l'exclusion de marchés. Cela a engendré une diminution des salaires et une augmentation du chômage. Les taux du chômage sont passés de 10 % avant septembre 2000 à 30 % en 2003. En 2004, ce chiffre est passé à 40 %.

Une force de travail instruite et, jusqu'en 2000, de plus en plus abondante, a connu une nette augmentation de la pauvreté. Le taux de pauvreté a plus que doublé, passant de 20 % en 1999 à de 55 % en 2003 (voir tableau).

Le conflit a perturbé toutes les activités économiques. Le district de Nablus sur la bande ouest, relativement prospère, est un bon exemple. Avant septembre 2000, la ville était un centre d'activités commercial. Une des conséquences du conflit a été la présence militaire croissante et de longs couvre-feux (la deuxième moitié de l'année 2002 a connu de nombreux couvre-feux de 24 heures), plus de points de contrôle et de routes dont les accès étaient bloqués. Résultat : fermetures de commerces, ouvriers qui vendent leurs outils et fermiers qui vendent leur terre.

La limitation des mouvements a affecté les soins de santé ainsi que l'éducation. Environ la moitié de la population palestinienne est incapable d'avoir accès aux soins de santé. Les soins maternels ont fortement chuté en 2002 ; la malnutrition infantile a augmenté de 50 %, tant sur la rive ouest qu'à Gaza. Durant ces quatre dernières années, 282 écoles ont été endommagées et 275 autres sont considérées comme étant sur la ligne directe des affrontements.

L'insécurité croissante a une répercussion sur les offres d'emploi ainsi que sur la fourniture des services de base, avec des conséquences négatives et une inversion du développement humain pour la population palestinienne.

Renversement du développement humain sur une grande échelle

Pourcentage

Indicateur	Avant septembre 2000	2001	2002	2003
Pauvreté	20,1	45,7	58,6	55,1
Taux de chômage	10,0	26,9	28,9 [a]	30,5
Femmes recevant des soins prénatals	95,6	..	82,4	..
Femmes accouchant à la maison en Cisjordanie	8,2	7,9	14,0	..
Malnutrition chronique chez les enfants en Cisjordanie	6,7	..	7,9	9,2
Malnutrition chronique chez les enfants dans la bande de Gaza	8,7	..	17,5	12,7

.. Non disponible.
a. Les données sont celles du premier trimestre de 2002.
Source : ONU OCHA 2004b.

Opportunités perdues dans le domaine de l'éducation

L'éducation est un des éléments fondateurs du développement humain. Il ne s'agit pas seulement d'un droit fondamental, mais d'une base nécessaire au progrès dans d'autres domaines tels que la santé, la nutrition, le développement des institutions et la démocratie. Le conflit sape ces fondations et contribue également à créer un climat qui perpétue la violence.

Le conflit violent détruit l'infrastructure de l'enseignement, réduit les subsides alloués aux écoles et aux professeurs et empêche les enfants d'aller en classe. En raison de leur lien à l'autorité de l'État, les écoles sont souvent la cible des groupes hostiles aux gouvernements. Lors de la guerre civile du Mozambique (1976-92), près de la moitié des écoles primaires avaient fermé leurs portes ou avaient été détruites en 1989.[24] L'infrastructure de l'enseignement a également été très endommagée dans les territoires occupés de la Palestine : 282 écoles ont été endommagées entre 2000 et 2004 (voir encadré 5.3). La capacité des gouvernements à préserver les systèmes d'éducation est encore érodée par les contraintes budgétaires imposées, puisque les dépenses militaires prennent généralement le pas sur le social. Pour les pays à faible revenu disposant de données, les dépenses en matière d'éducation représentaient 4,2 % du PIB pour les pays non conflictuels et 3,4 % pour les pays en conflit depuis 1990, soit un total presque 20 % inférieur.[25]

Le conflit violent crée également des obstacles à l'éducation. Les parents sont peu disposés à envoyer leurs enfants à l'école compte tenu des risques de sécurité. En Colombie, le taux d'abandon scolaire parmi les enfants est plus élevé dans les municipalités où les paramilitaires et les insurgés sont actifs que dans d'autres régions.[26] L'insécurité liée au conflit violent est fortement associée à l'inégalité des sexes en matière d'éducation. Même lorsque l'instruction est disponible (dans les camps d'urgence par exemple), la crainte de l'insécurité personnelle devient un facteur clé empêchant les jeunes filles d'aller à l'école. La proportion de filles scolarisées par rapport aux garçons dans les écoles primaires était de 0,83 pour 18 pays à faible revenu qui étaient en conflit à un moment depuis l'année 2000 et pour lesquels des données étaient disponibles. Le même rapport pour les pays à faible revenu non conflictuels était de 0,90.[27]

L'éducation offre un autre exemple de la manière dont les conflits violents créent un cercle vicieux difficile à briser. Une enquête menée auprès d'anciens combattants en Sierra Leone a révélé qu'une écrasante majorité de ceux qui avaient rejoint les rébellions étaient des jeunes vivant dans la précarité avant le commencement des hostilités. En se basant sur des entretiens menés auprès de 1000 anciens combattants, l'enquête a révélé que la moitié d'entre eux avaient quitté l'école parce qu'ils ne pouvaient plus payer les droits d'inscription ou parce que l'école avait fermé ses portes.

Conséquences défavorables pour la santé publique

À l'instar de l'éducation, la santé est un facteur déterminant du développement humain. Le conflit violent génère des risques sanitaires à court terme évidents. Sur le long terme, l'impact des conflits violents sur la santé s'avère bien plus meurtrier que les coups de fusil.

Plus de 2 millions de décès d'enfants imputables au conflit s'inscrivent dans cette catégorie. De la même manière, une sensibilité accrue aux maladies et aux blessures constitue une menace sérieuse pour les groupes vulnérables, en particulier les réfugiés et les personnes intérieurement déplacées. La malnutrition aiguë, les maladies diarrhéiques, la rougeole, les infections respiratoires et la malaria sont souvent citées comme étant les causes d'un taux de mortalité parmi les réfugiés plus de 80 fois supérieur aux taux de référence dans certaines régions d'Afrique.[28] Mais même les personnes non déplacées souffrent car les maladies qui se déclarent dans les camps de réfugiés ont tendance à se propager facilement aux régions locales. En Tchétchénie, le taux de la tuberculose était de 160 cas pour 10 000, alors que le restant de la Fédération de Russie n'enregistrait que 90 cas.[29]

Le conflit violent a des antécédents avérés en matière de la perturbation des services de santé de base, en particulier dans les communautés pauvres. À l'instar des écoles, les installations sanitaires sont souvent considérées par les groupes rebelles comme des cibles militaires légitimes. Durant la guerre civile du Mozambique, près de la moitié des centres de santé primaires ont été pillés et les zones avoisinantes détruites.[30] Plusieurs membres du personnel médical ont également fui les zones de conflit. Même les régions présentant de bons indicateurs de santé avant l'éclatement d'un conflit peuvent subir une détérioration importante. En Bosnie-et-Herzégovine, 95 %

À l'instar des écoles, les installations sanitaires sont souvent considérées par les groupes rebelles comme des cibles militaires légitimes

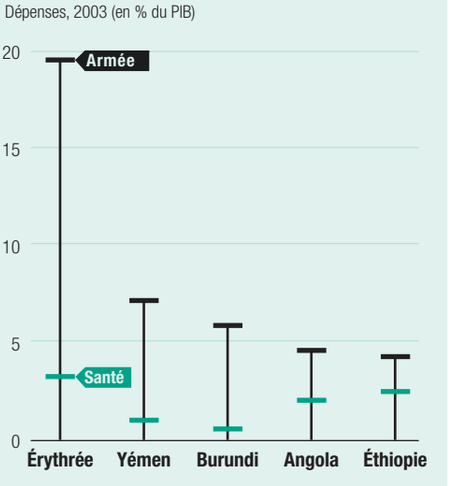
Bien que des communautés entières souffrent des conséquences du conflit violent, les femmes et les enfants occupent une position particulièrement vulnérable

des enfants avaient été immunisés avant que les hostilités n'éclatent au début des années 90. En 1994, à l'apogée de la guerre, le taux d'immunisation avait décliné à moins de 35 %.[31] Le conflit peut également perturber la fourniture de biens publics importants indispensables à l'amélioration de la santé à travers la société et à la lutte contre les maladies débilitantes et meurtrières. Malgré un élan mondial pour éradiquer la dracunculose, l'onchocercose et la polio, ces maladies ont sévi très durement dans les zones de conflit les plus intenses d'Afrique.[32]

Le conflit armé a eu sa part de responsabilité dans la propagation de la pandémie du VIH/SIDA. En 2003, sur 17 pays comptant plus de 100 000 orphelins des suites du SIDA, 13 étaient en conflit ou frôlaient une situation d'urgence.[33] Plusieurs facteurs peuvent contribuer à la propagation du VIH durant les situations de conflit, et bon nombre de ces facteurs laissent les femmes particulièrement vulnérables : le déplacement de la population, la rupture des relations, l'utilisation du viol comme arme, l'usage accru de la contrainte sexuelle en échange d'argent, de nourriture et de protection et le délabrement des systèmes de santé avec une interruption logique de l'accès à l'information et aux fournitures qui peuvent aider à contrôler l'exposition au VIH et la sécurité déficiente des transfusions sanguines.[34]

À l'instar de l'éducation, les soins de santé se voient privés de quelques deniers au profit du conflit armé (figure 5.3). En 2002, les pays affichant un IDH faible consacraient, en moyenne, 3,7 % de leur PIB aux dépenses militaires comparé à 2,4 % pour la santé.[35] Dans certains cas—par exemple, le Burundi et l'Érythrée—les pays allouent une part bien plus importante aux dépenses militaires qu'à l'éducation et à la santé conjuguées.

Figure 5.3 Priorités des dépenses des pays à faible développement humain ayant récemment vécu un conflit



Source : Tableau d'indicateurs 20.

Déplacement, insécurité et crime

Le déplacement est un corollaire presque inévitable du conflit violent. Les conséquences sont souvent à long terme. Après la perte de leurs foyers et de leurs biens, les populations sont privées de leurs moyens de subsistance durables. Même les familles aisées d'alors ne peuvent subvenir à leurs propres besoins ou à ceux des membres plus pauvres de leur famille. Pour les ménages plus pauvres, la perte des biens se traduit également en un risque accru de malnutrition et de maladie.

À l'échelle mondiale, l'on estime que 25 millions de personnes ont déplacées à la suite d'un conflit. Chassées par des groupes armés ou fuyant pour échapper à la violence, ces personnes sont extrêmement vulnérables. Les camps accueillant environ 1,8 million de personnes dans la région du Darfour sont devenus un symbole des personnes déplacées. Chassées de leurs maisons par une milice progouvernementale, les populations font face à des risques bien plus élevés de malnutrition et de maladie infectieuse qu'auparavant. En Colombie, une guerre civile prolongée a provoqué le déplacement le plus massif depuis la Seconde guerre mondiale en Europe. En 2002, deux millions de personnes sur une population totale de 43,5 millions étaient réfugiées ou déplacées.[36] Proportionnellement à la taille de la population, certains pays ont connu des taux de déplacement bien pires. Trois quarts de million de personnes ont été déplacées au sein du Guatemala ou ont fui vers le Mexique au milieu des années 80, soit environ un dixième de la population.[37] Plus de 600 000 Tchétchènes, soit la moitié de la population, sont intérieurement déplacés après presque dix ans de conflit.[38]

Bien que des communautés entières souffrent des conséquences du conflit violent, les femmes occupent une position particulièrement vulnérable. Nombreuses sont celles qui sont victimes du viol, de l'exploitation et des abus sexuels, aussi bien pendant qu'après le conflit. Ces dernières années, des viols de masse en temps de guerre ont été signalés en Bosnie-et-Herzégovine, au Cambodge, au Liberia, au Pérou,

en Somalie et en Ouganda. Au cours du conflit de Sierra Leone, plus de la moitié des femmes ont été victimes de violences sexuelles.[39] Plusieurs de ces femmes continuent à souffrir de problèmes physiques et psychologiques à long terme sérieux et certaines d'entre elles doivent encore faire face au rejet de leurs familles et communautés. La violence et les actes de terreur perpétrés contre les femmes sont maintenant des stratégies institutionnalisées adoptées par les factions en guerre—y compris les forces gouvernementales—dans de nombreux pays.

Les enfants sont également particulièrement vulnérables à l'impact du conflit violent. Non seulement ils supportent la plus grande partie des coûts humains, mais ils courent également un risque particulier : le recrutement forcé en tant qu'enfants soldats. L'Armée de résistance du Seigneur, qui opère le long d'un vaste territoire au nord de l'Ouganda, est accusée d'avoir enlevé 30 000 enfants. Il y a environ 250 000 enfants soldats dans le monde.[40] L'enlèvement est une stratégie de conscription essentielle, mais d'autres facteurs influencent également un enrôlement « volontaire » des enfants. Citons plus particulièrement la pauvreté, qui mène les enfants pauvres tout droit dans les rangs des groupes armés. Dans des pays tels que le Sri Lanka, les groupes rebelles ont recruté des jeunes des quartiers défavorisés en leur offrant, ou à leurs familles, de l'argent liquide ou de la nourriture.

Moins visible que les réfugiés ou les enfants soldats mais pas moins importante pour autant pour le développement humain, citons la destruction de la confiance et des formes traditionnelles de médiation qui peut survenir après un conflit violent. Lorsque ces institutions sont affaiblies, le crime et l'insécurité augmentent invariablement. Cela est particulièrement vrai lorsque le chômage est élevé ou lorsque l'État est trop faible pour préserver le droit civil et l'ordre. Les civils sont souvent victimes de pillages et de persécutions tant par les forces de l'État que par les insurgés. Entre 1998 et 2001, il y a eu plus de 100 000 homicides en Colombie, soit une moyenne de 61 victimes sur 100 000 personnes par an. En comparaison, l'on a enregistré 5,7 homicides sur 100 000 personnes par an aux États-Unis, pour la même période.[41] Ce taux d'homicide élevé a réduit l'espérance de vie en Colombie durant les années 90 de un an et demi à deux ans.[42]

Les ménages pauvres financent souvent les conflits qui menacent leur propre sécurité. Tant les rebelles que les acteurs étatiques se procurent des moyens financiers en pillant les biens de personnes ordinaires ou en exploitant les ressources naturelles, créant une économie de la guerre qui alimente le conflit. Ceux qui en bénéficient ont un intérêt matériel à s'opposer aux accords de paix. La taxation illégale et l'extorsion constituent souvent des moyens privilégiés pour prélever des fonds. Dans l'est de la République démocratique du Congo, les Forces démocratiques pour la libération du Rwanda (FDLR) imposent des taxes illégales et pillent systématiquement les marchés locaux. « L'impôt de la guerre » hebdomadaire dépasse le revenu de la plupart des résidents. Les civils sont également parfois forcés de céder à la FDLR une grande partie de leurs bénéfices de l'exploitation du coltan, l'une des rares activités génératrices de revenus dans la région.[43] Le brigandage, le vol de bétail et l'incapacité de l'État à fournir une protection font de l'insécurité une réalité quotidienne dans les régions affectées par le conflit.

L'émergence des marchés noirs et des économies parallèles qui accompagnent souvent les conflits violents crée de nouvelles opportunités pour les combattants - et de nouvelles sources de dislocation économique pour la société. La capacité limitée de l'État à réglementer les ressources naturelles, par exemple, ainsi qu'une corruption généralisée facilite le développement de réseaux informels et illicites. En Sierra Leone, l'industrie informelle du diamant était une source importante de revenus pour les rebelles du Front uni révolutionnaire et leur sponsor, l'ancien président du Liberia Charles Taylor. Par conséquent, le crime et l'insécurité sont devenus des manifestations des conflits qui ont pu avoir, à l'origine, une base politique.

L'émergence des marchés noirs et des économies parallèles crée de nouvelles opportunités pour les combattants—et de nouvelles sources de dislocation économique

L'engrenage de l'insécurité

Les coûts de développement humain associés au conflit violent sont une bonne raison de plaider en faveur de la prévention. Lorsqu'il est lancé, le conflit violent peut mener à des problèmes difficiles à résoudre—et à des coûts de développement humain cumulatifs et irréversibles. Lorsque la population pauvre perd ses biens, sa capacité à prendre en charge les soins de santé, à laisser les enfants à l'école et à conserver une nutrition correcte est diminuée, parfois avec des conséquences fatales. Les opportunités manquées en matière d'éducation sont transmises de génération en génération sous la forme d'illettrisme

Le démantèlement d'une autorité efficace dans certains pays a miné leur capacité à prévenir et à résoudre les conflits

et de perspectives limitées pour échapper à la pauvreté. Ce ne sont pas seulement les coûts de développement humain qui font que la prévention est un impératif. Les coûts institutionnels du conflit violent peuvent avoir des conséquences dévastatrices pour le développement à long terme. Lorsque les conflits prennent fin, les villes et ponts peuvent être rapidement reconstruits avec une aide extérieure. Mais le démantèlement des institutions, la perte de confiance et le traumatisme infligé à la population vulnérable peuvent faire renaître un conflit plus facilement. En affaiblissant les États, le conflit violent peut enfermer des populations entières et les populations des États voisins dans des cycles de violence. Briser ces cycles est un des plus grands défis posés à la communauté internationale en matière de développement humain.

Le défi des États enclins aux conflits

Au cours de la majeure partie du 20ème siècle, le conflit violent était le fruit d'une dégradation des relations entre les États. Aujourd'hui, le conflit violent est essentiellement le résultat de l'incapacité des États à prévenir, contenir et résoudre les conflits entre différents groupes. Aucun conflit n'est semblable à un autre. Cependant les États plus enclins aux conflits ont certaines caractéristiques en commun.

Le conflit violent peut éclater pour plusieurs raisons. Certains ont tenté d'isoler des facteurs de risque individuels. En réalité, ce sont les associations de risque et les événements catalyseurs qui semblent être plus importants. Certains risques prennent racine dans la pauvreté et l'inégalité, bien que ce lien ne soit pas automatique. D'autres remontent à l'échec des institutions et aux structures politiques non démocratiques, à l'occupation ou à des revendications territoriales rivales. Les événements extérieurs tels que les crises économiques, les conflits régionaux et les changements de la société qui créent des tensions entre les différentes élites politiques peuvent faire basculer des sociétés dans le conflit violent.

Le démantèlement d'une autorité efficace dans certains pays a miné leur capacité à prévenir et à résoudre les conflits. Les gouvernements manquant soit de moyens ou de volonté de remplir leurs fonctions essentielles, en ce compris le contrôle territorial, la fourniture de services de base, la gestion des ressources publiques et la protection des moyens de subsistance des plus démunis, sont tant la cause que la conséquence du conflit violent.[44] Comme le souligne la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États : « En termes de sécurité, un système international cohésif et pacifique est davantage susceptible d'être obtenu via la coopération d'États efficaces… que dans un environnement d'États fragiles, effondrés, en déliquescence ou généralement chaotiques. »[45] Bien que les États inefficaces varient en forme, trois de leurs caractéristiques communes qui augmentent le risque de tensions politiques et de pressions économiques pouvant dégénérer en conflit violent, ont été bien résumées par la Commission sur les États faibles et la sécurité nationale : les lacunes en termes de sécurité, capacité et légitimité.[46]

- *Les lacunes en termes de sécurité.* La sécurité, y compris la sécurité humaine dans son acception la plus large, est un fondement de base pour un développement durable et un gouvernement efficace. Garantir la sécurité est une des fonctions les plus fondamentales d'un État. Cela implique la protection contre les violations systématiques des droits de l'homme, les menaces physiques, la violence et contre les risques économiques, sociaux et environnementaux extrêmes. Plusieurs États enclins aux conflits sont peu désireux ou incapables de garantir la sécurité, laissant la voie ouverte à des acteurs non étatiques pour remplir ce rôle de la sécurité. Durant les conflits en Sierra Leone et au Liberia, la capacité du gouvernement à garantir la sécurité était à peine visible au-delà de quelques centres urbains. Au Soudan, le gouvernement a activement miné la sécurité des Africains noirs en soutenant les milices arabes et les actions militaires directes contre la population civile.
- *Les lacunes en termes de capacité.* L'autorité de l'État dépend énormément de sa capacité à fournir des services et une infrastructure de base. Lorsque les gouvernements sont incapables ou peu enclins à le faire, les privations, la souffrance et l'exposition aux menaces d'épidémie qui en découlent peuvent faire naître un ressentiment et aggraver la perte de confiance du public. Au Libe-

ria, par exemple, le secteur de la santé a été essentiellement organisé et financé par des ONG internationales depuis 1990, et non par le ministère de la Santé, son responsable symbolique. En Sierra Leone, seul un quart des naissances en zone rurale sont déclarées, faussant ainsi l'ampleur réelle de l'inadéquation des services sociaux. Plus de 90 % des produits pharmaceutiques distribués par les pharmacies d'État ne parviennent pas aux bénéficiaires prévus.

- *Les lacunes en termes de légitimité.* Les rivalités politiques, sociales et économiques font partie intégrante du processus de développement. La violence adoptée par ces rivalités dépendra de la capacité des institutions de l'État à articuler les intérêts et aspirations des différents groupes, à les arbitrer et à agir en tant que médiateur en cas de conflit. Pour cela il est nécessaire que les institutions soient considérées comme légitimes et responsables, plutôt que comme des moyens de poursuivre des intérêts personnels. Les États enclins aux conflits ont tendance à avoir des institutions déficientes, sujettes à des effondrements de l'autorité politique et ayant volontiers recours à la violence pour obtenir gain de cause en matière de contrôle des ressources, des revenus de l'État et du pouvoir de l'État.

La pauvreté, l'insécurité et le conflit violent se renforcent mutuellement et ce systématiquement. Tous les pays pauvres ne sont pas enclins au conflit—et la prospérité ne balaie pas toute menace de conflit. Mais conjuguée à d'autres facteurs, la pauvreté peut exacerber les tensions créées par les lacunes de sécurité, de capacité et de légitimité. Le département britannique pour le développement international (DfID) cite 46 États fragiles, qu'il décrit comme ayant un gouvernement incapable ou peu disposé à remplir des fonctions clés telles que le contrôle territorial, la sécurité, la gestion des ressources publiques et la fourniture de services de base ; 35 de ces pays étaient en conflit dans les années 90.[47] D'après les estimations du DfID, ces États représentent un tiers de toutes les personnes vivant avec moins de 1 dollar américain par jour. Tenter de déterminer si ces pays sont pauvres parce qu'ils sont en conflit ou en conflit parce qu'ils sont pauvres est un exercice futile et dénué de sens. Ce qui est clair est que la pauvreté fait partie du cycle qui crée et perpétue le conflit violent—et que le conflit violent à son tour vient renforcer la pauvreté.

Les inégalités horizontales

Tout comme la pauvreté de masse ne mène pas automatiquement à un conflit violent, les liens entre l'inégalité et le conflit sont également complexes et variés. Une inégalité prononcée n'est pas un facteur automatique de conflit violent. Si cela était le cas, l'Amérique latine serait une des régions les plus violentes du monde. Des niveaux élevés d'inégalité verticale basée sur les revenus sont associés à la dislocation sociale, y compris à des niveaux élevés de criminalité et d'insécurité personnelle. L'inégalité horizontale entre les régions et les groupes pose des menaces d'un ordre différent, du moins parce que ces inégalités peuvent donner lieu à un sentiment—justifié ou non—que le pouvoir de l'État est utilisé à mauvais escient pour avantager un groupe aux dépens d'un autre. Dans la pratique, les inégalités horizontales et verticales interagissent souvent et le facteur décisif peut ne pas être l'ampleur de l'inégalité à elle seule, mais les tensions politiques et économiques complexes qui n'ont pas cessé d'être alimentées au fil des générations.

L'inégalité horizontale entre les régions et les groupes donne lieu à un sentiment que le pouvoir de l'État est utilisé pour avantager un groupe aux dépens d'un autre

Le conflit au Népal illustre comment les inégalités de différents types peuvent créer des conditions propices au conflit violent.[48] En 1996, l'année où s'est déclaré le conflit, le taux de pauvreté était de 72 % dans le Népal moyen occidental et extrême occidental et de 4 % dans la vallée du Katmandou. Au-dessus de ces disparités régionales figurent les disparités en matière de statut du développement humain, l'IDH de la caste supérieure népalaise étant environ 50 % supérieur à celui des ethnies des collines, des ethnies du Tarai et des castes inférieures. Alors que la population indigène et les dalits représentent 36 % et 15 % de la population, respectivement, en 1999, les indigènes ne détenaient que 8,42 % des postes dans les agences gouvernementales et les dalits 0,17 % seulement. L'insurrection au Népal trouve précisément ses origines profondes dans les régions occidentales les moins développées, où le développement a été plus lent que dans le reste du pays et où les groupes marginalisés nourrissent un sentiment profond d'injustice à l'égard de l'échec des institutions d'État. Plus de 8 000 personnes sont décédées depuis 1996.

Le Népal prouve comment les réponses au conflit violent peuvent exacerber les causes sous-jacentes. Face à une insurrection massive, le gouvernement a répondu avec une stratégie de combat pour contrer les activités des guérillas maoïstes. Cette stratégie a

À défaut de relever les défis posés par l'inégalité horizontale, le conflit violent pourra également éclater dans les États stables

été soutenue par l'aide militaire fournie par certains pays riches. La rhétorique de la « guerre contre la terreur » a été utilisée pour justifier la réponse militaire vigoureuse. De sérieuses violations des droits de l'homme ont été signalées un peu partout, mais dans certaines régions du pays, les acteurs gouvernementaux sont considérés comme faisant partie du problème de sécurité.

Les stratégies politiques visant à combler les inégalités profondes qui ont alimenté l'insurrection ont été moins mises en évidence. De fait, la réponse politique au conflit semble susceptible d'exacerber ses causes sous-jacentes. Invoquant des impératifs sécuritaires majeurs, le gouvernement royaliste a institué une monarchie absolutiste, minant les institutions démocratiques et rejetant les politiciens de la majorité et les groupes des droits de l'homme—et invitant l'Inde et le Royaume-Uni à suspendre l'aide. L'affaiblissement de la démocratie dans ce contexte ne peut que saper les institutions nécessaires à la résolution du conflit et au rétablissement de la paix. La stratégie la plus viable serait d'unir les forces démocratiques pour gérer les véritables menaces sécuritaires posées par l'insurrection et de développer un accord de paix incluant des mesures pour réduire les inégalités profondes qui alimentent le conflit.

À défaut de relever les défis posés par l'inégalité horizontale, le conflit violent pourra éclater aussi bien dans les États plus stables que dans les États fragiles. Jusqu'aux années 90, la Côte d'Ivoire était considérée comme l'un des États les plus stables d'Afrique de l'Ouest. La légitimité du gouvernement a pris un coup lorsque les changements politiques et les inégalités régionales grandissantes ont été perçus comme désavantageant une partie de l'élite politique. Le résultat a été une éruption de la violence politique à la fin des années 90 suivie d'une paix fragile en 2003. La morale de cette histoire : la légitimité politique et la stabilité sont des aspects plus faciles à perdre qu'à rétablir (encadré 5.4).

Seules, les inégalités horizontales n'existent pas. Elles interagissent avec des processus politiques plus vastes qui peuvent générer des conflits violents. En Bolivie, les dernières éruptions d'instabilité politique et de violence étaient liées à des conflits concernant des politiques de gestion des richesses générées par les exportations de minerais. Ces conflits ont été la pierre de touche de griefs plus profonds nourris par la population indigène contre le partage inégal des bénéfices du développement.

En Indonésie, le conflit violent dans l'Aceh est dû en partie aux mêmes raisons, les groupes indigènes s'étant mobilisés autour d'un programme qui réclame un droit à une plus grande part des richesses générées par les exportations de minerais, ainsi qu'au mécontentement provoqué par les avantages en matière d'emploi et d'éducation octroyés aux immigrés de Java.[49] In 2000, Aceh était parmi les régions les plus riches d'Indonésie en termes de ressources et parmi les plus pauvres en termes de revenus. Au cours des deux décennies précédant 2002, une période marquée par l'augmentation des richesses pétrolières, les niveaux de pauvreté à Aceh ont plus que doublé, alors que la pauvreté en Indonésie a été divisée par deux. L'augmentation des richesses minières a créé une demande pour une main-d'œuvre qualifiée dans l'industrie du pétrole et du gaz, et dans les départements gouvernementaux, dont les postes ont été disproportionnellement occupés par des immigrants de Java. En 1990 (plus ou moins l'époque où le conflit actuel a commencé), le chômage urbain parmi les habitants d'Aceh représentait le double du niveau de chômage des immigrants javanais. Au même moment, les politiques de migration encourageaient l'installation à Aceh d'agriculteurs de Java, la plupart d'entre eux ayant des lopins de terre plus grands que leurs homologues d'Aceh. Le sentiment d'injustice provoqué par ces inégalités horizontales se manifestait dans l'attitude anti-javanaise, que le mouvement séparatiste continue d'invoquer.

Les conflits liés à d'importantes inégalités horizontales ou fissures politiques entre des groupes et régions peuvent être résolus. Une des approches consiste à rétablir la confiance politique via un processus de dialogue « multi-intervenants ». Cette approche se base sur un principe simple selon lequel la résolution pacifique d'un conflit peut uniquement être obtenue par la confiance et le dialogue. Le modèle multi-intervenants a été largement utilisé en Amérique latine, avec des degrés divers de réussite. Au Guatemala, l'Assemblée de la société civile (ASC) a joué un rôle crucial dans la formulation des positions du consensus durant le processus de paix du Guatemala en 1994, plusieurs propositions ayant été incluses dans les accords de paix finaux. L'Assemblée a construit des ponts entre le gouvernement et la société dans son ensemble, bien que le non respect de certaines promesses faites en matière de réforme agraire

Encadré 5.4 Côte d'Ivoire—les inégalités horizontales brisent le « miracle africain »

Il y a dix ans, peu de gens auraient pu imaginer que la Côte d'Ivoire pouvait prétendre au statut d'État fragile. Le pays semblait avoir instauré des institutions et des structures politiques capables d'accommoder les intérêts des différents groupes et régions. Aujourd'hui, après plusieurs vagues de conflits violents, la stabilité politique de la Côte d'Ivoire reste incertaine. Que s'est-il passé ?

La Côte d'Ivoire comprend cinq communautés ethnolinguistiques principales. Les Akan (42,1 % de la population) et les Krou (11 %), concentrés dans le sud et l'ouest, sont chrétiens. Les Mandé du nord (16,5 %) et les Voltaic (17,6 %) sont des groupes vivant principalement dans le nord et qui sont majoritairement musulmans. Le cinquième groupe est constitué des Mandé du sud (10 %). Le pays a également une importante population d'origines étrangères qui sont venus s'installer dans les années 40, du Burkina Faso actuel, pour travailler dans les plantations de café et de cacao. La majorité de ces migrants est venue s'installer définitivement en Côte d'Ivoire. En 1998, un quart de la population était d'origine étrangère, bien que ces personnes soient nées en Côte d'Ivoire.

Après l'indépendance en 1958, le président Felix Houphouet-Boigny a institué un État unipartite. Mais il a soigneusement entretenu un équilibre entre les régions et les groupes ethniques, grâce à un système de quotas pour les postes gouvernementaux. Il a également accordé le droit de vote aux immigrants et a finalement introduit un système multipartite. Au cours des vingt premières années qui ont suivi l'indépendance, la Côte d'Ivoire a connu une stabilité politique et maintenu une forte croissance—une performance assez rare en Afrique de l'Ouest.

Cette belle histoire a commencé à se détériorer dans les années 80. La chute du prix du café et du cacao a augmenté la vulnérabilité économique, les inégalités entre le nord et le sud se sont creusées et les tensions entre les locaux et les migrants économiques dans les régions du sud se sont attisées. Les années 90 ont assisté à la montée du nationalisme ivoirien. Les « étrangers » n'avaient plus le droit de voter, un changement qui a barré l'accès aux élections aux leaders politiques issus du nord. Les institutions d'État, y compris l'armée, n'étaient désormais plus composées que de membres du groupe ethnique du régime au pouvoir.

Les inégalités sociales et économiques se sont creusées d'une part à cause des pressions économiques et d'autre part à cause de l'utilisation du pouvoir de l'État pour soutenir des groupes et des régions privilégiés. A la fin des années 90, cinq des six régions où le taux de fréquentation de l'école primaire était le plus bas se trouvaient dans le nord. Selon l'indice de prospérité socio-économique, la période 1994-1998 a vu une amélioration de la situation des groupes du sud (Akan et Krou) par rapport à la moyenne nationale, en particulier la tribu Baoulé, alors que les groupes du nord Mandé et Voltaic sont restés très en deçà de la moyenne nationale. La position relative des nord Mandé s'est en fait passablement détériorée passant de 1,19 fois la moyenne nationale en 1994 à 0,93 fois la moyenne nationale en 1998.

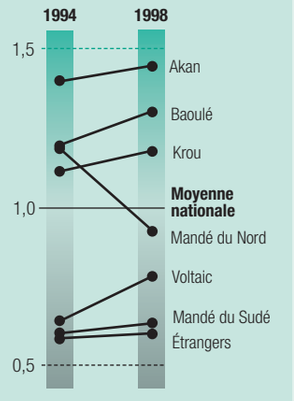
Les inégalités croissantes ont interagi avec des griefs enfouis liés à l'exclusion politique et le sentiment que le pouvoir de l'État est utilisé pour favoriser certains groupes et certaines régions. Un coup d'État en décembre 1999 a mené à l'établissement d'un gouvernement dominé par l'armée. Alors que ce gouvernement avait accepté d'organiser de nouvelles élections, il a également introduit des changements constitutionnels empêchant ceux dont la nationalité était « douteuse » d'occuper des postes politiques. Les désaccords sur le résultat des élections en octobre 2000 ont à nouveau engendré des protestations généralisées et un nouveau changement de gouvernement. Le nouveau gouvernement a continué à favoriser certains groupes du sud, ce qui a une fois encore généré un soulèvement en 2001 mené par le Mouvement patriotique de Côte d'Ivoire, basé au nord, qui a étendu son contrôle sur plus de la moitié du territoire.

Fortement encouragés par la France et la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest, les groupes rivaux ont signé un accord de paix en janvier 2003. Mais la mise en œuvre a échoué, en raison d'impasses sur le désarmement des rebelles, des critères d'éligibilité pour les candidats à la présidence et des lois sur la nationalité. Les combats ont repris de plus belle ces derniers mois, tout comme le ressentiment à l'égard de troupes françaises du maintien de la paix. Le Président actuel a récemment annoncé que le leader de l'opposition pourrait se présenter aux élections qui auront lieu un peu plus tard dans l'année, mais les problèmes principaux ne sont toujours pas résolus.

L'effondrement de la Côte d'Ivoire est le produit complexe de forces sociales, économiques et politiques. Néanmoins, l'incapacité de l'État à combler les inégalités croissantes basées sur l'appartenance à une région et à un groupe a été un facteur décisif, tout comme l'incapacité de l'État à donner une image de représentation équilibrée entre les différents groupes. Conclusion : les inégalités économiques et politiques horizontales peuvent déstabiliser les États.

Disparités ethniques dans les années 1990 en Côte d'Ivoire

Indice de pauvreté socioéconomique, par rapport à la moyenne nationale



Source : Langer 2005.

1. L'indice de prospérité socio-économique comprend cinq indicateurs : possession d'un réfrigérateur, d'une voiture, accès à des canalisations d'eau, revêtement du sol à usage privé et accès à des toilettes avec chasse d'eau. Il montre la position d'un groupe par rapport à la moyenne nationale.
Source : Langer 2005.

ait quelque peu terni le résultat. Quelle que soit la forme adoptée, le dialogue multi-intervenants est peu susceptible de produire ses effets si les acteurs gouvernementaux ne parviennent pas à répondre efficacement aux inégalités sociales et économiques qui nourrissent le conflit. En Bolivie, plusieurs rounds de dialogue entre la société civile et les gouvernements successifs ne sont pas parvenus à fournir des résultats tangibles—d'où les manifestations régulières de violence politique et de chaos (encadré 5.5).

Gestion des ressources naturelles

Outre le fait d'intensifier les inégalités, l'abondance des ressources naturelles peut accentuer les lacunes de capacités qui font que certains États sont plus enclins au conflit. Les États plus enclins au conflit sont souvent désespérément pauvres mais extrêmement riches

Encadré 5.5 Les avantages et limites du dialogue participatif comme outil de prévention des conflits

Les dialogues nationaux impliquant diverses parties prenantes sont des exercices inclusifs et participatifs qui permettent d'établir la confiance entre les groupes d'intérêts. Grâce à l'aide de facilitateurs neutres, ces dialogues nationaux permettent aux gouvernements de répondre aux crises ou d'élaborer des politiques stratégiques à long terme. Ils sont particulièrement utiles lorsque la confiance dans les institutions politiques s'est émoussée où lorsque les processus démocratiques sont fragiles.

Mais le dialogue ne peut pas résoudre les conflits ou réduire les tensions sociales lorsque l'État ne parvient pas à s'attaquer aux inégalités structurelles profondes à l'origine du délabrement politique. La Bolivie est l'exemple vivant d'un tel problème.

Ces dernières années, le pays a eu recours au dialogue pour encadrer les stratégies de développement. En 1997, le dialogue a mené au plan Général de développement économique et social de 1997-2000, dont le but était la réduction de la pauvreté et centré sur l'équité, l'opportunité, l'institutionnalisme et la dignité. En 2000, un autre dialogue national a été entamé dans le cadre du processus de stratégie de réduction de la pauvreté. Il a été organisé par un secrétariat indépendant, qui comprenait bon nombre de participants de la société civile. Mais les frustrations se sont accentuées en constatant que les politiques découlant de ces dialogues n'étaient pas efficacement mises en pratique. Un désaccord croissant s'est fait entendre sur des thèmes de politique économique : l'exploitation des réserves de gaz naturel ; la destruction des cultures de coca entre 1998 et 2001, qui a entraîné la suppression de 59 000 emplois ; et l'opposition à la privatisation des services publics.

Pendant ce temps, des inégalités généralisées persistent. Les revenus de la tranche des 10 % les plus riches de la population sont 90 fois plus importants que ceux des 10 % les plus pauvres. Les terres ne sont pas équitablement distribuées—les 2 millions de familles les plus pauvres travaillent sur 5 millions d'hectares de terre, tandis que moins de 100 familles détiennent 25 millions d'hectares. En moyenne, les Boliviens passent cinq ans et demi à l'école, mais il y a une différence de sept années de fréquentation moyenne de l'école entre les plus riches et les plus pauvres. Les taux de pauvreté, qui ont baissé pour atteindre 48,7 % en 1999, ont à nouveau augmenté en 2002 pour atteindre 61,2 %. En outre, 88 % des indigènes sont pauvres.

Les inégalités et le mécontentement à propos des réponses politiques ont débouché sur des manifestations violentes en 2003 auxquelles ont participé les syndicats des paysans, les fédérations des travailleurs et même les intellectuels de la classe moyenne, contraignant le président à démissionner. Face aux protestations grandissantes et à la perte de confiance, il devient plus difficile pour les gouvernements de répondre aux demandes de façon soutenue.

Source : Barnes 2005; ICG 2004a; Justino, Litchfield et Whitehead 2003; Petras 2004.

en ressources. La susceptibilité à un conflit violent semble être une caractéristique de ce qui a été appelé la « malédiction des ressources ». Une fois encore, les liens entre ressources et conflit violent ne sont ni automatiques ni inéluctables. Le Botswana a transformé sa richesse en diamants en croissance élevée et en développement humain rapide, tout en évitant le conflit basé sur le partage des revenus. Cependant, cet exemple constitue davantage l'exception que la règle pour la plupart des pays en développement. La faible gouvernance conjuguée à des ressources qui offrent une promesse de gains extraordinaires à ceux qui contrôlent la production et l'exportation est une cause majeure de conflit violent.

Dans l'ère post guerre froide, les revenus des ressources naturelles ont remplacé le financement des superpuissances. Entre 1990 et 2002, le monde a connu au moins 17 conflits de ce type dans lesquels l'abondance de ressources naturelles constituait le facteur majeur. Les diamants en Angola et en Sierra Leone, le bois et les diamants au Liberia, les pierres précieuses en Afghanistan, et le cuivre, l'or, le cobalt et le bois en République démocratique du Congo ont tous été au centre du conflit civil, ou—dans le cas de la République démocratique du Congo—des incursions soutenues par des États voisins (tableau 5.2). Au Cambodge, l'insurrection des Khmers rouges a été financée en grande partie par les exportations de bois.

Comme mentionné au chapitre 4, pour de nombreux pays, les ressources naturelles sont devenues une malédiction et non une bénédiction. Dans la sphère du conflit, la pathologie de la « malédiction des ressources » agit via différents canaux, empêchant le développement des institutions politiques et des économies de marché capables de convertir les richesses naturelles en développement humain. Une partie de cette pathologie réside dans le détournement des richesses nationales. Les flux financiers qui auraient pu être utilisés pour soutenir le développement humain ont été fréquemment détournés pour financer les guerres civiles et les gouvernements, les rebelles et les seigneurs de la guerre cherchaient à prendre le contrôle du pétrole, des métaux, des minerais et du bois. L'Angola est un exemple flagrant. Les richesses de la deuxième plus grande réserve de pétrole et de la quatrième plus grande réserve de diamants en Afrique

Tableau **5.2** **Les ressources naturelles ont alimenté les conflits dans de nombreux pays**

Pays	Durée du conflit	Ressources
Afghanistan	1978–2001	Pierres précieuses, opium
Angola	1975–2002	Pétrole, diamants
Angola, Cabinda	1975–	Pétrole
Cambodge	1978–97	Bois, pierres précieuses
Colombie	1984–	Pétrole, or, coca
Congo	1997	Pétrole
Rép. dém. du Congo	1996–97, 1998–2002	Cuivre, coltan, diamants, or, cobalt
Indonésie, Ache	1975–	Gaz naturel
Indonésie, Papouasie occidentale	1969–	Cuivre, or
Liberia	1989–96	Bois, diamants, fer, huile de palme, cacao, café, marijuana, caoutchouc, or
Maroc	1975–	Phosphates, pétrole
Myanmar	1949–	Bois, étain, pierres précieuses, opium
Papouasie Nouvelle Guinée	1988–98	Cuivre, or
Pérou	1980–95	Coca
Sierra Leone	1991–2000	Diamants
Soudan	1983–2005	Pétrole

Source : Adapté de Bannon and Collier 2003.

Des problèmes externes sont importés à travers les frontières poreuses de la sécurité humaine et sont réexportés en tant que nouveaux problèmes de sécurité pour d'autres États

ont été utilisées pour alimenter une guerre civile qui a tué ou mutilé 1 million de personnes entre 1975 et 2002 et intérieurement déplacé 4 millions de personnes supplémentaires. Aujourd'hui, l'Angola arrive à la 160ème place sur les 177 pays de l'IDH, avec une espérance de vie d'environ 40 ans.

Les revenus potentiels des ressources naturelles peuvent affaiblir l'État à plusieurs niveaux. Deux effets pervers viennent exacerber la mauvaise gouvernance. Tout d'abord, la disponibilité d'importants flux de revenus peut affaiblir la volonté des gouvernements à développer des systèmes de revenus stables via des structures fiscales nationales. Un État qui devient moins dépendant des recettes fiscales devient moins responsable vis-à-vis de sa population.[50] Deuxièmement, en présence de ressources naturelles, la corruption de l'État et des individus et des groupes qui les contrôlent offre des bénéfices immenses. Les structures de gouvernance déficientes laissent toute latitude à une activité « hors budget » et ces flux de revenus importants donnent aux individus ayant du pouvoir un intérêt à assurer que ces opportunités demeurent intactes. Il n'existe pas de chiffre officiel pour les revenus du pétrole en Guinée équatoriale mais le chiffre de 710 millions de dollars américains estimé par la Banque mondiale met en lumière un écart important entre les revenus déclarés et les revenus réels. De telles pratiques peuvent affaiblir les conditions de responsabilité et de transparence indispensables au développement d'une autorité d'État légitime.

Au-delà des frontières

Tous les conflits ne sont pas le résultat de la faillite de l'État. Les facteurs externes sont également importants dans de nombreux cas. Des problèmes externes sont importés à travers les frontières poreuses de la sécurité humaine et sont réexportés en tant que nouveaux problèmes de sécurité pour d'autres États.

Ces facteurs externes prennent des formes diverses. L'étiolement de l'État afghan était activement soutenu via une invasion soviétique et le recrutement par des puissances externes de combattants Mujahideen pour mettre fin à l'occupation soviétique. La guerre civile qui s'ensuivit entre les groupes de résistance a dévasté le pays et permis aux éléments les plus impitoyables de sortir victorieux. Le gouvernement des Talibans, qui a poussé l'Afghanistan dans une chute libre du développement humain, a profité du chaos interne encouragé par une influence externe. En Somalie, un processus de militarisation parrainé d'abord par l'Union soviétique et ensuite par les États-Unis a débouché sur une guerre avec l'Éthiopie et à une guerre civile brutale entre les seigneurs de la guerre rivaux contrôlant environ 500 000 armes.

Quelle que soit la proportion des facteurs internes et externes à l'origine du conflit, les conséquences sont invariablement régionalisées et in-

Pour le conflit violent, à l'instar de la santé publique, la première règle du succès est : mieux vaut prévenir que guérir

ternationalisées. Le nettoyage ethnique dans les Balkans a créé une affluence de réfugiés en Europe de l'Ouest et la violence dans le Darfour crée des réfugiés au Tchad. Une fois lancés, les conflits peuvent déteindre sur les États voisins, minant la sécurité et créant des cycles de violence transfrontaliers. La guerre régionale ouest-africaine qui a débuté au Liberia en 1989 a migré vers la Sierra Leone, est revenue au Liberia (où elle a sapé un processus de désarmement en 1997), et est ensuite allée en Guinée. En septembre 2002, les combattants du Liberia et de Sierra Leoneétaient impliqués dans les combats qui ont éclaté en Côte d'Ivoire.

L'une des caractéristiques de la mondialisation est le rétrécissement de l'espace économique entre les pays. Lorsque les États s'effondrent, les menaces de sécurité peuvent traverser cet espace en toute impunité. La création des réseaux terroristes à partir de ces mêmes groupes qui avaient été soutenus par l'Occident pour déloger les forces soviétiques offre un exemple criant de l'effet « boomerang » de cette guerre afghane par procuration.

Les États enclins aux conflits représentent une menace importante non seulement pour leurs propres citoyens mais également pour la communauté internationale. Ils constituent un locus naturel pour les seigneurs de la guerre, les réseaux criminels et les groupes extrémistes cherchant à exploiter un vide sur le plan de la gouvernance. De l'Afghanistan à l'Afrique de l'Ouest et au-delà, l'effondrement de l'État ouvre la porte à la création de refuges pour les groupes qui menacent la sécurité de la population locale et à l'incubation de menaces transfrontalières liées aux flux de réfugiés, au trafic d'armes, aux économies de la drogue et aux maladies. Les États fragiles sont importants au-delà de leurs frontières en partie parce qu'ils n'ont pas la capacité de contrôler efficacement leurs territoires, qui peuvent devenir des refuges pour les terroristes et les organisations criminelles.

La réponse internationale

En 1945, le Secrétaire d'État américain, Edward R. Stettinius, faisait un rapport à son gouvernement sur la conférence de San Francisco qui avait établi les Nations Unies. Il identifiait deux éléments fondamentaux de la sécurité humaine et leurs connexions : « La guerre pour la paix doit être menée sur deux fronts. Le premier front est le front sécuritaire, où la victoire signifie l'affranchissement de la peur. Le deuxième est le front économique et social, où la victoire signifie l'affranchissement du besoin. Seule une victoire sur les deux fronts pourra garantir une paix durable. »[51]

Soixante ans plus tard, ces mots n'ont rien perdu de leur pertinence pour les défis de la sécurité collective du début du 21ème siècle. La victoire sur les deux fronts de la sécurité humaine reste une condition du succès, mais le rythme du progrès est inégal. Le progrès sur le front économique et social a été limité, entravant les progrès sur le front de la sécurité. L'amélioration du niveau de vie, l'extension des opportunités en matière de santé et d'éducation, et le renforcement des institutions requises pour assurer une véritable démocratie devraient être considérées comme prioritaires. Surmonter la pauvreté permettra non seulement de sauver des millions de vies, mais cela rendra également les tensions sociales et économiques à l'origine du conflit plus faciles à résoudre. Pour le conflit violent, à l'instar de la santé publique, la première règle du succès est : mieux vaut prévenir que guérir. Et le développement est la stratégie de prévention la plus efficace.

L'environnement international pour développer une réponse de sécurité collective efficace est marqué par des opportunités et des menaces. Les nouveaux accords de paix, parfois fragiles pour certains, prouvent les avantages potentiels pour le développement humain de la résolution des conflits violents : cinq ans auparavant, rares étaient ceux qui pouvaient prédire que l'Afghanistan, le Liberia ou la Sierra Leone seraient en position de lancer un rétablissement du développement humain. Les gouvernements des pays industrialisés sont de plus en plus conscients de l'importance de la mise en place de mesures de prévention du conflit dans leurs programmes d'aide au développement. Au même moment, la réponse militaire aux menaces de sécurité est surdimensionnée par rapport à la réponse de sécurité humaine au sens large. Les OMD ont recentré les efforts de réduction de la pauvreté. Mais comme l'ont prouvé les précédents chapitres de ce Rapport, l'accord sur les OMD doit encore susciter un engagement politique et financier durable pour traduire ces objectifs en résultats pratiques.

La manière dont les pays développés considéreront la sécurité aura un impact important sur l'efficacité de la stratégie des « deux fronts ». Aujourd'hui, la sécurité dans le monde développé signifie de plus en plus la sécurité militaire contre la menace posée par la « terreur ». Des objectifs plus vastes ont été subordonnés à cet objectif. La menace posée par le terrorisme est suffisamment réelle, aussi bien pour les pays pauvres que pour les pays riches. Il existe, cependant, le danger que la guerre contre le terrorisme déforme les priorités et débouche sur des stratégies inefficaces ou contre-productives. Par exemple, la « guerre contre le terrorisme » ne peut justifier une violation brutale des droits de l'homme et des libertés civiles et des réponses militarisées aux problèmes de développement. Cependant, certains gouvernements ont invoqué des impératifs majeurs de cette guerre pour s'en prendre à des groupes baptisés fort commodément de « terroristes ». Ces transgressions menacent d'affaiblir les normes et institutions requises pour assurer la paix. Du point de vue de la conception de la sécurité humaine au sens large, il y a le danger que la guerre contre la terrorisme fasse passer la lutte contre la pauvreté, les épidémies et autres défis au second plan, privant les causes d'insécurité des rares ressources financières dont elles disposent. Il subsiste une menace bien réelle que les budgets d'aide au développement déjà si limités soient réaffectés aux prétendus impératifs des objectifs militaires et de politique étrangère.

La sécurité humaine ne pourra être totalement développée qu'avec la participation du leadership des pays en développement—il ne s'agit pas d'un bien que l'on peut importer. La sécurité humaine est également un des éléments clés du « nouveau partenariat » pour le développement entre les pays riches et les pays pauvres. Les pays développés ont un rôle important à jouer en levant les obstacles au développement humain créés par le conflit violent—et ils ont de bonnes raisons d'agir si l'on considère les devoir moraux et leur intérêt personnel.

Améliorer l'aide

Comme nous l'avons montré au chapitre 3, l'aide internationale est une des principales ressources disponibles pour accélérer le progrès sur le deuxième front identifié par le secrétaire d'État Stettinius : la guerre contre le besoin. Mais une aide bien conçue peut également aider à relever certains des défis auxquels sont confrontés les États enclins aux conflits.

La première étape vers la prévention du conflit consiste à reconnaître que les processus de développement visant à améliorer le bien-être de l'humanité peuvent involontairement générer des conflits. Lorsque l'aide est dispensée dans des environnements enclins aux conflits, elle peut exacerber les tensions entre les groupes, comme cela a été le cas au Rwanda. L'aide au développement bénéficiant à une fraction de la population a creusé les inégalités, alimenté les rancoeurs et contribué à la violence structurelle.[52] Si les donateurs avaient été plus conscients des conséquences de leurs actes et plus désireux de s'engager dans la prévention des conflits, ils auraient pu sans doute éviter le génocide qui s'en est suivi.

De nouvelles approches envers l'aide sous la rubrique « développement sensible au conflit » engagent maintenant les donateurs directement dans l'évaluation de l'impact potentiel de l'aide au développement sur différents groupes. Entre 1998 et 2000, la violence a éclaté dans les Îles Salomon lorsque les groupes indigènes du Guadalcanal ont lancé des attaques violentes contre les communautés d'une île voisine qui s'étaient installées dans la capitale Honiara. Le conflit a été largement défini en termes ethniques. Un accord de paix a été conclu en 2000, mais des groupes militants refusaient de se désarmer. En 2003, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et d'autres donateurs ont travaillé avec le Conseil national pour la paix et le Département de l'unité nationale, de la réconciliation et de la paix du gouvernement pour analyser via un vaste processus de consultation multi-intervenants, les griefs et frustrations qui ont mené à la violence. Le processus de consultation en lui-même rejetait l'idée que le conflit était uniquement une affaire d'identification ethnique. Les participants ont identifié plusieurs situations critiques, en particulier les tensions concernant les droits fonciers, les rôles des autorités traditionnelles et non traditionnelles, l'accès aux services gouvernementaux, l'absence d'opportunités économiques et un effondrement des mécanismes d'application de la loi. Le processus de consultation récusait donc la croyance largement répandue et potentiellement dangereuse selon laquelle le conflit avait fondamentalement trait à l'identité ethnique. Il expliquait également que, dans certains cas, les actions des donateurs pour soutenir les services gouvernementaux sans recourir à des consultations avaient involontairement exacerbé les tensions.[53]

De nouvelles approches envers l'aide sous la rubrique « développement sensible au conflit » évaluent l'impact de l'aide sur différents groupes

Si l'on désire écarter toute menace d'un retour du conflit dans les États fragiles, l'aide doit investir dans la création de conditions pour une paix durable

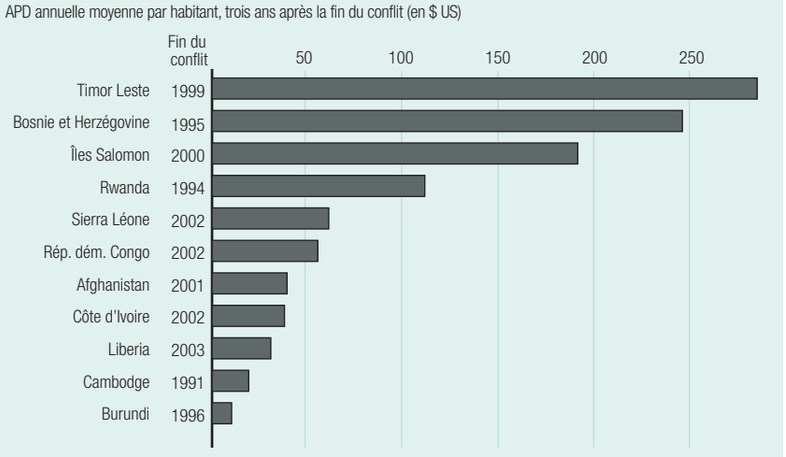
Le financement externe peut combler certaines lacunes de capacité qui rendent les États enclins aux conflits. Dans la mesure où ce financement prévient le conflit, l'on peut s'attendre à ce qu'il génère des bénéfices élevés pour la croissance et le développement humain. Cependant, l'aide aux États fragiles semble être disproportionnellement faible, en particulier lorsqu'on décompte les flux à destination de l'Afghanistan et de l'Irak. À quelques rares exceptions près, les États fragiles n'attirent pas des flux d'aide importants. Le problème ne se résume pas à une simple affaire de mauvaise gouvernance. La recherche transnationale menée par la Banque mondiale utilisant un modèle d'affectation basé sur la pauvreté et les performances suggère que l'aide apportée aux États fragiles pourrait être augmentée d'au moins 40 % en fonction de la qualité de leurs institutions. Un problème supplémentaire, souligné au Chapitre 3, est que l'aide dispensée aux États fragiles est deux fois plus volatile que l'aide dispensée aux autres pays. Pour les gouvernements ayant une base de revenus relativement faible, ceci est susceptible d'être extrêmement déstabilisant et d'éroder une capacité déjà faible à la base. Bien sûr, les donateurs voulant dispenser de l'aide aux environnements post-conflictuels sont confrontés à d'immenses défis. Mais il est important que les décisions d'affectation financière soient prises en se basant sur des jugements soigneusement considérées et transparents.

L'aide internationale a un rôle particulièrement important à jouer dans la période de reconstruction. L'objectif de la reconstruction post-conflictuelle est d'éviter de retomber dans une situation de pré-crise et d'établir les fondements d'une paix durable. Si l'on désire écarter toute menace d'un retour du conflit dans les États fragiles, l'aide doit investir dans la création de conditions pour une paix durable. En utilisant l'affectation comme base de l'évaluation, peu d'éléments permettent de vérifier que les flux d'aide constituent une réponse cohérente aux besoins de financement de la reconstruction. Les dépenses par habitant au cours des deux années qui ont suivi la conclusion de l'accord de paix allaient de 245 dollars en Bosnie-et-Herzégovine à 40 dollars en Afghanistan et à 31 dollars au Liberia (voir figure 5.4).

Les différences en termes de performance politique et de capacité d'absorption expliquent sans aucun doute une partie de ces écarts—et il n'y a pas de formule toute faite pour accorder les besoins et le financement. Même ainsi, il semble y avoir peu de logique interne dans un modèle d'affectation des ressources qui laisse des pays tels que le Burundi, la République démocratique du Congo et le Liberia au bas de la liste des bénéficiaires de dons. La Banque mondiale a reconnu ce problème dans l'usage des fonds de l'Association internationale de développement (IDA)—l'une des principales sources internationales pour la reconstruction post-conflictuelle. Entre 1996 et 1999, le financement de la reconstruction post-conflictuelle via l'IDA s'élevait à 45 dollars par habitant en Bosnie-et-Herzégovine. Sur les trois années qui ont suivi le génocide au Rwanda, le soutien par habitant s'élevait à moins de 5 dollars par habitant.[54] Ces écarts révèlent la nécessité d'une plus grande transparence des décisions des donateurs en ce qui concerne le financement de la reconstruction post-conflictuelle.

L'étalement de l'aide dans le temps constitue un autre problème. Dans un cycle d'aide post-conflictuelle traditionnel, l'aide culmine dans les premières années qui suivent le conflit puis diminue brusquement. Ceci va carrément à l'encontre du bon sens. La capacité à absorber l'aide est plus limitée au cours de la période qui suit immédiatement le conflit puisque les nouvelles institutions se mettent en place, ce qui donne lieu à des écarts importants entre les engagements des donateurs et les déboursements. La recherche a révélé que la période optimale pour absorber une aide accrue est environ six ans après un accord de paix, période à laquelle l'intérêt du donateur a changé. Le cycle décrit aide à expliquer les résultats de la recherche de la Banque mondiale indiquant que la capacité

Figure 5.4 Aide pour la reconstruction après les conflits—la politique passe avant les besoins



Nota : Les données font référence à des moyennes de trois ans à partir de la fin du conflit, sauf pour la République démocratique du Congo, la Côte d'Ivoire et le Sierra Léone, pour lesquels les données font référence à des moyennes de deux ans, et le Liberia pour lequel les données font référence à une seule année.

Source : Calculé à partir des données sur l'APD, OCDE/CAD 2005f, et des données sur la population, ONU 2005d.

d'absorption de l'aide dans les États post-conflictuels est deux fois supérieure à celle d'autres pays ayant des niveaux de pauvreté équivalents.[55]

Les États post-conflictuels sont tout particulièrement vulnérables à certains problèmes généraux de l'aide décrits au chapitre 3. La priorité immédiate de tout État post-conflictuel est de développer une capacité institutionnelle et une responsabilité vis-à-vis des populations locales. Lorsque les donateurs choisissent de travailler « hors budget » via des projets et de créer des structures parallèles pour déclarer, contrôler et se procurer des biens, ils minent le développement des structures institutionnelles déjà faibles dont dépendent pourtant la paix et la sécurité futures. Le danger est que le manque de discernement des donateurs vienne aggraver le problème que ces mêmes donateurs veulent résoudre, à savoir la déliquescence des structures de l'État et de la capacité locale. Le manque de coordination et de cohérence est particulièrement flagrant en Bosnie-et-Herzégovine. Le pays a bénéficié d'une aide par habitant supérieure à celle de l'Europe dans le cadre du Plan Marshall. Cependant, six ans après la signature des accords de paix, le pays continuait à faire face à une crise financière.[56] À un niveau bien plus limité du développement institutionnel, l'Afghanistan a également été confronté à des problèmes sérieux.

Gérer les ressources naturelles et s'attaquer aux armes légères

Les pays développés pourraient être bien plus actifs dans la résolution des deux problèmes qui génèrent et alimentent le conflit violent : la mauvaise gestion des exportations de ressources naturelles et la gestion inadéquate des importations des armes légères.

Briser la malédiction des ressources

Les gouvernements nationaux doivent endosser la responsabilité de la gouvernance efficace des ressources naturelles. Mais la communauté internationale peut aider à briser les liens entre les ressources naturelles

Contribution spéciale **Les défis de la reconstruction post-conflictuelle : les leçons de l'Afghanistan**

La forme et le rôle de l'État ont généralement été au cœur des conflits. Le défi qui se pose à la suite du processus politique visant à mettre un terme aux conflits manifestes est d'adopter des politiques, des procédures et des interventions qui permettraient à la paix d'être durable, qui mèneraient à un environnement de confiance mutuelle et de solidarité et qui construiraient un État en tant que pouvoir organisé de la société.

De façon plus spécifique, plusieurs points doivent faire l'objet d'une attention toute particulière :

- *Obtenir un consensus sur une stratégie* .L'environnement post-conflictuel immédiat pousse au devant de la scène une palette d'acteurs nationaux et internationaux. Chacun a sa vision des choses, ses différentes capacités et ses différentes priorités, qui reflètent leurs différents mandats, leurs ressources et leurs intérêts. Si chacun de ces acteurs poursuit une stratégie autonome, le résultat sera une perte de ressources, une méfiance accrue et une possible renaissance du conflit. Il est par conséquent impératif pour le gouvernement et pour les donateurs de parvenir à un accord sur les priorités au sein du cadre d'une stratégie cohérente, de s'entendre sur la division du travail et de s'efforcer de créer des modalités de coordination et de coopération.
- *Restaurer et étendre la confiance en l'État.* Pour que la confiance en l'État soit restaurée, l'accent doit être mis sur la revitalisation et la réforme des processus de gouvernance, et accorder une attention particulière à la sécurité, à l'administration, à l'État de droit et aux services de base. La création d'institutions parallèles à l'État, soit via les agences des NU ou les agences bilatérales, peut détourner l'attention de l'État, si nécessaire.
- *Assurer des finances publiques adéquates.* La restauration des fonctions de l'État implique que l'État a des ressources à sa disposition. Les flux d'aide constituent une part importante de ces ressources durant la phase initiale, mais la mobilisation de revenus nationaux dans ces activités qui peuvent engendrer des ressources importantes devrait être la priorité. La confiance en l'État implique de faire du budget l'instrument principal de la politique et l'arène pour déterminer les priorités et parvenir à un consensus sur l'utilisation des ressources pour satisfaire aux priorités nationales. Le système d'aide doit essayer d'aider le gouvernement à obtenir rapidement la capacité d'avoir un cadre de dépenses à moyen terme et de créer des mécanismes de responsabilité, y compris dans les marchés publics, la gestion financière et l'audit, ce qui attirerait la confiance des donateurs et des citoyens.
- *Utiliser la fonction réglementaire de l'État pour protéger les résidents et établir la confiance.* Outre ces tâches évidentes, les parties prenantes doivent être attentives à la fonction réglementaire de l'État. L'octroi de licences et la réglementation des activités du secteur privé (pour protéger les citoyens contre les dangers provenant de l'essence avec plomb ou des médicaments périmés) peuvent être critiques pour la confiance. Les programmes nationaux destinés principalement aux pauvres en zone urbaine ou rurale peuvent aider à créer un sentiment de citoyenneté et à utiliser efficacement les ressources.

Dr. Ashraf Ghani
Ancien ministre des Finances
État islamique d'Afghanistan

Une plus grande transparence pourrait être encouragée si les gouvernements faisaient de la corruption perpétrée à l'étranger par des entreprises transnationales un crime à domicile

et le conflit violent. L'isolement des marchés peut arrêter le financement des zones de conflit et réduire les stimulants au contrôle des ressources naturelles. La certification peut être utilisée pour limiter l'accès du consommateur aux produits illégaux en informant les acheteurs potentiels et les autorités des douanes de la situation juridique de ces produits. Au début de l'année 2000, les gouvernements du sud de l'Afrique avaient consenti des efforts considérables pour prévenir l'exportation de diamants « de la guerre » de l'Angola, du Liberia et de la Sierra Leone. L'issue a été le processus Kimberley—un système en vertu duquel les pays importateurs et de transit conviennent de ne pas vendre des diamants bruts dont le statut juridique n'est pas confirmé par un certificat officiel.

Il est encore trop tôt pour se prononcer sur l'efficacité du processus mais certains éléments indiquent qu'il a eu un certain succès : il couvre maintenant 42 pays et presque l'ensemble de la production mondiale de diamants bruts.[57] L'Union européenne a commencé à développer un processus analogue pour exclure les importations de produits en bois illégaux dans le cadre de son plan d'action pour l'application de la loi, gouvernance et commerce dans le domaine forestier. Cependant, l'exportation illégale généralisée du bois continue à provoquer d'immenses pertes en termes de recettes gouvernementales, à causer des dommages environnementaux considérables et à miner les efforts pour contrôler la corruption. L'on estime que le commerce illégal de bois représente 10 % du commerce annuel de bois qui s'élève à 150 milliards de dollars.

Une plus grande transparence constitue une autre priorité. Les pays du Groupe des huit (G-8) ont inscrit au rang des priorités la meilleure information et responsabilité dans le secteur des minerais. Pour illustrer ceci citons l'Initiative sur la transparence dans les industries extractives qui exige que les sociétés pétrolières et gazières publient tous les paiements effectués et que les gouvernements divulguent ce qu'ils reçoivent. L'initiative est volontaire, cependant, et manque de directives de mise en œuvre claires. De plus, les progrès ont été limités par des effets pervers du marché : toute société individuelle offrant une plus grande transparence court le risque de perdre face à des rivaux qui n'encombrent pas les gouvernements avec des obligations de responsabilité publique.

Les pratiques des entreprises peuvent s'ajouter aux problèmes de gestion des ressources naturelles. Une transparence inadéquate peut renforcer la corruption et la faible gouvernance. L'activité hors budget des gouvernements va de pair avec des paiements non comptabilisés des entreprises au profit d'individus clés considérés comme les gardiens des droits sur les ressources naturelles. En Angola, plus de trente sociétés pétrolières multinationales ont payé le gouvernement pour obtenir des droits d'exploitation du pétrole, sans révéler aux Angolais ou à leurs actionnaires combien ils avaient payé et à qui. Dans la région de la mer caspienne, les droits d'exploitation du pétrole sont régis par des Accords de partenariat multinational entre les gouvernements et les investisseurs étrangers. Négociés en secret, ces accords ont donné lieu aux plus grandes enquêtes en matière de corruption de l'histoire juridique des États-Unis. Le manque de transparence affaiblit la responsabilité du gouvernement et peut exacerber la méfiance sous-jacente qui alimente le conflit.

La Commission Afrique parrainée par le Royaume-Uni a proposé de se baser sur l'approche de l'Initiative sur la transparence dans les industries extractives, tout en lui ajoutant une consistance juridique. Dans la plupart des structures juridiques actuelles, il est difficile de poursuivre une société transnationale ayant son siège social dans un pays pour des pratiques de corruption dans un autre pays. Le cadre proposé par la Commission Afrique mettrait fin à cette échappatoire. Il permettrait aux gouvernements des pays dans lesquels ces sociétés transnationales sont implantées d'intenter des actions contre des actes de corruption à l'étranger—et cela donnerait aux pays en développement un accès plus facile aux processus juridiques en vue de récupérer leurs biens volés. Une plus grande transparence pourrait être encouragée si d'autres économies industrialisées suivaient l'exemple américain et renforçaient les lois pour faire de la corruption perpétrée à l'étranger par une entreprise transnationale un crime à domicile. L'argument selon lequel ces mesures vont à l'encontre du principe de l'ouverture des marchés aux investissements est déplacé : elles ne seraient pas bien différentes des exigences de publication des données financières imposées à toutes les sociétés cotées en bourse dans les économies occidentales. En outre, elles seraient conformes à la Convention des NU contre la corruption et aux directives de l'Organisation de coopération et de développement économiques sur les entreprises multinationales.

Contrôle des armes légères

Une action plus efficace de la communauté internationale pour contrôler la prolifération des armes est une exigence clé de la sécurité humaine. La disponibilité des armes peut ne pas causer de conflit. Mais elle rend le conflit plus probable—et elle accroît la probabilité que les conflits adoptent des formes plus violentes.

Les armes légères constituent les armes privilégiées dans les conflits d'aujourd'hui. Les armes légères provoquent en moyenne la mort de 500 000 personnes par an, soit une personne par minute.[58] Vingt-cinq mille décès supplémentaires sont dus aux mines antipersonnel.[59] Dans les zones sujettes au conflit, les armes légères sont utilisées par les factions en guerre pour terroriser, tuer et déplacer les populations vulnérables. La distribution d'armes à feu aux armées et milices privées alimente un cycle de violence. En attendant, les sociétés sortant de plusieurs années de conflit continuent à faire face à la menace de la violence puisque la disponibilité des armes légères facilite la violence politique et la criminalité.

Il n'existe pas d'estimations du nombre d'armes légères en circulation qui soient fiables à cent pour cent. Une source faisant autorité avance le chiffre de 639 millions.[60] La production mondiale d'armes légères est de 7 à 8 millions de pièces par an, dont environ 1 million sont des armes de type militaire. Les États-Unis, la Russie et la Chine dominent la production, mais il existe au moins 27 autres sources importantes. À l'échelle mondiale, au moins 1 249 entreprises dans 92 pays sont impliquées dans la production de ces armes. L'économie des armes légères fait partie intégrante de la menace contre la sécurité collective constituée par les États fragiles. En Afghanistan, les groupes mujahideen anti-soviétiques achetaient leurs armes avec les recettes de l'opium. Au Cambodge, au Liberia et en Sierra Leone, les revenus des diamants et du bois finançaient le commerce des armes légères.

Au cours de la dernière décennie, certains gouvernements ont opté pour une plus grande transparence dans la surveillance du commerce des armes légères. Les gouvernements des pays importateurs d'Afrique sub-saharienne se sont largement engagés. Le moratoire sur l'importation, l'exportation et la fabrication des armes légères en Afrique de l'Ouest (1998), établi par la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), était le premier moratoire régional sur les armes légères du monde. Il bannissait les importations de nouvelles armes sans l'autorisation d'autres États membres. En 2004, 11 gouvernements africains des régions des Grands Lacs et de la Corne de l'Afrique—deux des régions les plus durement touchées par les conflits—ont signé un Protocole pour la prévention, le contrôle et la réduction des armes légères et de petit calibre.

Les pays exportateurs ont également accru la coopération. Le Code de conduite de l'Union européenne sur les exportations d'armes interdit la vente d'armes qui pourraient être utilisées pour la répression interne ou l'agression externe. Les pays européens ont également étendu leurs activités de partage de données via l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). En 2001, les États membres des NU ont négocié un Protocole obligatoire interdisant la fabrication et le trafic illégal d'armes à feu qui vient compléter la Convention des NU contre le crime organisé transnational. Les lignes directrices sur les meilleures pratiques concernant les exportations d'armes légères et de petit calibre (2002) de l'arrangement de Wassenaar, acceptées par 33 États—pour la majorité des fabricants et des exportateurs mondiaux d'armes—requièrent que les transferts d'armes soient effectués de façon à minimiser le détournement de ressources humaines et économiques.

Toutes ces initiatives sont importantes. Elles reflètent une prise de conscience grandissante de l'ampleur du problème. Mais les arrangements actuels présentent encore certains défauts. Ils ne sont pas juridiquement obligatoires et ne se concentrent que sur les armes illicites, plutôt que sur les transferts autorisés par l'État. La présence de fournisseurs multiples permet aux États de s'approvisionner auprès de sources ayant des exigences de déclaration peu scrupuleuses et donc de contourner très facilement ces arrangements. Un autre problème est que ces accords régionaux ne sont pas toujours mutuellement compatibles ou efficacement coordonnés. Les principaux exportateurs sont devenus plus stricts en ce qui concerne les pratiques d'exportation : il est maintenant plus difficile pour les gouvernements d'autoriser des transferts d'armes à des régimes qui ne respectent pas les droits de l'homme fondamentaux. Cependant, même dans ce cas, la volonté d'un gouvernement bénéficiaire de s'engager dans la « guerre contre la terreur » peut souvent faire baisser la garde vis-à-vis de ses antécédents en matière de respect des droits de l'homme.

Étant donné que la plupart des armes légères entrent sur le marché en toute légalité, la réglemen-

Un traité sur le commerce des armes devrait réglementer le courtage des armes et établir des normes communes d'application

Les organes régionaux en Afrique manquent des ressources, de la logistique et de la capacité humaine pour mettre des mandats ambitieux en pratique

tation du côté fournisseur peut s'avérer très efficace. Deux obstacles puissants ont entravé les efforts destinés à contenir le flux des armes légères à la source : la diversité de l'offre, mentionnée précédemment, et l'absence de volonté politique. Face à la menace du terrorisme, l'on aurait pu croire que les pays industrialisés dirigeraient les efforts pour réglementer le commerce des armes légères. Cependant, ce commerce reste dans le meilleur des cas faiblement réglementé, avec des conséquences dévastatrices pour le développement humain. Un traité sur le commerce des armes établissant des accords juridiquement obligatoires sur le courtage des armes sur le territoire et en dehors de celui-ci, ainsi que des normes communes d'application s'avère indispensable. La Conférence des Nations Unies sur les armes légères 2006 constitue une opportunité décisive pour convenir d'un traité sur le commerce des armes afin de réglementer les transferts entre États et arrêter les transferts illégaux d'armes.

Renforcement des capacités régionales

Les guerres civiles affectent les pays voisins, en ayant des retombées directes ou en bloquant l'accès aux routes commerciales et créant des conditions défavorables pour les investissements étrangers et nationaux. Ces pays ont donc tous un intérêt immédiat à minimiser cet impact. Le problème est que les pays les plus pauvres confrontés aux défis sécuritaires régionaux les plus graves manquent de la capacité financière et institutionnelle pour mettre sur pied une réponse efficace. Le renforcement de cette capacité est un élément vital de la construction d'un monde plus sûr.

Les organisations régionales peuvent jouer un rôle important dans la résolution des problèmes de sécurité. Ceci est vrai pour l'Europe et l'Afrique sub-saharienne. L'Union européenne, l'OSCE et l'Organisation du traité de l'Atlantique nord ont toutes mené des interventions de sécurité au cours de ces dernières années. Les organes régionaux sont bien placés pour surveiller les accords de paix et fournir des alertes précoces en cas de crise. Les mécanismes d'alerte précoce développés en Afrique, tel que le mécanisme d'alerte précoce et d'intervention en cas de conflit de l'Autorité intergouvernementale pour le développement, ont permis aux organisations régionales de surveiller les développements de près. Les institutions régionales peuvent également intervenir en tant que médiateur face aux parties du conflit : la médiation africaine dans les Grands Lacs en 2004 et au Soudan en 2005 sont des exemples.

Lorsque les conflits éclatent, les organes régionaux ont un intérêt majeur à répondre de manière décisive pour les contenir. Au Darfour, l'Union africaine a sollicité un mandat solide pour envoyer des forces destinées à protéger les civils et surveiller un cessez-le-feu largement ignoré. Ceci aurait été la réponse internationale la plus efficace. Cependant, en août 2004, lorsque les assassinats étaient toujours au plus haut, il y avait moins de 300 soldats en place pour protéger une population estimée à 1,5 million de Darfouriens chassés de leurs foyers par des milices progouvernementales. Au milieu de l'année 2005, la présence de l'Union africaine s'élevait à 3 000 hommes—mais pour surveiller une région qui fait la taille de la France. Bien que les donateurs aient augmenté leurs promesses de dons aux forces de maintien de la paix de l'Union africaine, elles sont encore bien loin de satisfaire les demandes.[61] Malgré ces contraintes, l'Union africaine entend envoyer des troupes pour désarmer les groupes rebelles rwandais radicaux dans l'est de la République démocratique du Congo. Elle envisage également d'envoyer des forces en Somalie. Le succès de ces opérations exigera un niveau de soutien coordonné bien plus élevé de la part de la communauté internationale.

La crise du Darfour met en lumière un problème plus vaste. Les gouvernements africains reconnaissent leur responsabilité dans la gestion des problèmes de paix et de sécurité régionales. L'intervention humanitaire a augmenté. En Afrique de l'Ouest, la CEDEAO est intervenue au Liberia (1990), en Sierra Leone (1991-99) et en Guinée-Bissau (1998-99), le succès des missions ayant été variable. La création de forces de sécurité régionales efficaces a été reconnue par les gouvernements africains comme essentielle pour maintenir l'intégrité territoriale de leurs États ainsi que pour aider les pays fragiles à prévenir le conflit. En 2000, l'Acte constitutif de l'Union africaine (UA) l'a habilitée à intervenir « en cas de crimes de guerre, génocide et de crime contre l'humanité »[62] Par la suite, un Conseil de paix et de sécurité a été établi et a appelé à la création de la Force africaine permanente. Le problème est que les organes régionaux en Afrique manquent des ressources, de la logistique et de la capacité humaine pour mettre ces mandats ambitieux en pratique.

Au début des années 90, l'Organisation de l'unité africaine s'est donnée pour objectifs l'anticipation et la prévention des conflits, ainsi que le rétablissement de la paix et la consolidation de la paix. Un fonds pour la paix mis sur pied dans ce but n'a été capable de mobi liser qu'1 million de dollars par an entre 1996 et 2001, plusieurs États membres n'arrivant pas à honorer leurs obligations financières.[63] Pour l'intervention de la CEDEAO au Liberia, le Nigeria a fini par prendre en charge 90 % des frais des opérations, la facture s'élevant à plus de 1,2 milliard de dollars. Le Canada, l'UE, le Japon, le Royaume-Uni et les États-Unis ont également contribué, mais pas suffisamment.[64] En l'absence de soutien financier et logistique, la Tanzanie et l'Ouganda ont dû se retirer de la mission au Liberia en 1995.

Des efforts ont été consentis pour améliorer les capacités d'intervention. En 1996, les États-Unis ont lancé l'initiative de réponse à la crise africaine (ACRI) pour former des soldats africains. En 2004, plus de 10 000 troupes avaient été entraînées. En février 2004, l'Union européenne a engagé 300 millions de dollars dans la création de cinq brigades régionales et multinationales de réserve.[65] Ceci est un bon début, mais on est encore bien loin d'une force d'intervention efficace capable de répondre rapidement aux conflits de la région.

L'établissement de la Force africaine permanente proposée l'Union africaine exigera un soutien continu pour la planification et la logistique si les 15 000 hommes prévus doivent être mis en place pour la date bu ttoir de 2010. Les investissements dans le développement de la Force africaine permanente constitueraient une contribution importante au développement humain et à la sécurité collective. Si une telle entité avait été en place aujourd'hui, le nombre de victimes du conflit du Soudan aurait sans doute été bien inférieur. En avril 2004, l'Union africaine, avec la collaboration de l'Union européenne et des États-Unis, a arbitré un accord de cessez-le-feu entre le gouvernement soudanais et les rebelles du Darfour. Mais sa mission de surveillance du cessez-le-feu est compromise par l'absence de soutien financier de la part des pays développés.[66]

Malgré des perspectives prometteuses, la dépendance à une réponse régionale comporte plusieurs inconvénients. Le danger évident est que les interventions régionales soient compromises par des États ayant un intérêt stratégique à obtenir un résultat particulier. Les rivalités dans la région des Grands Lacs limitent l'ampleur des forces engagées dans la région, par exemple. Les organismes régionaux de maintien de la paix sont également confrontés aux mêmes contraintes qui réduisent l'efficacité des missions de maintien de la paix des NU. Dans le cas du Darfour, le gouvernement du Soudan a accepté une force de maintien de la paix de l'Union africaine en partie parce qu'elle a pour mandat d'observer plutôt que de protéger des civils.

La consolidation de la paix après un conflit est une tâche complexe, qui requiert un engagement soutenu

Les défis de la reconstruction

Les accords de paix sont des moments de grandes opportunités—et de grandes vulnérabilités. Les États les plus fragiles sont coincés dans des cycles alternant paix temporaire et reprise du conflit. En effet, la moitié des pays sortant d'un conflit replongent dans la violence dans les cinq années qui suivent. Pour briser ce cycle infernal, il convient de prendre des mesures décisives pour saisir les opportunités créées par la paix en garantissant la sécurité, en reconstruisant les institutions et en soutenant la reprise économique et sociale.

La sécurité est une priorité immédiate. En Sierra Leone, le Royaume-Uni s'est engagé à offrir une garantie sécuritaire sur le long terme (allant de 15 à 25 ans), favorisant ainsi le développement des institutions nationales. Le soutien des donateurs finance un programme visant à intégrer les anciens combattants dans une force de sécurité nationale et fournir une nouvelle formation. À contrario, l'accord de paix dans le Liberia voisin reste ténu. Le désarmement a été moins complet. Et certaines régions du pays demeurent dangereuses. Après la sécurité, le défi de la Sierra Leone sera de passer à l'étape suivante de la reconstruction au moyen d'une stratégie nationale à long terme pour la reprise économique et le développement d'institutions responsables. Le défi du Liberia est de créer les conditions de sécurité pour la reconstruction.

La création d'une protection efficace pour le développement de la sécurité humaine est la première étape sur la route de la reconstruction. Cette étape requiert un engagement financier—mais il s'agit d'un engagement générant de gros bénéfices en termes de vies sauvées et de gains économiques. L'intervention militaire britannique en Sierra Leone est estimée à 397 millions de dollars par an sur une période de dix ans avec un retour sur investissement d'environ 33 milliards de dollars, soit plus de 8 fois le montant

Tableau 5.3 Opérations de consolidation de la paix, après les conflits, exerçant les pouvoirs gouvernementaux

Territoire	Mission	Date	Responsabilité principale pour la police ?	Responsabilité principale pour le référendum ?	Responsabilité principale pour les élections ?	Pouvoir exécutif ?	Pouvoir législatif ?	Pouvoir juridique ?	Puissance à traité ?
Congo	Opération des Nations Unies au Congo	1960–64	De fait dans des zones limitées			De fait dans des régions limitées			
Papouasie occidentale	Pouvoir exécutif temporaire des Nations Unies	1962–63	Oui		Élections régionales seulement	Oui	Limité		
Namibie	Groupe d'aide à la transition des Nations Unies	1989–90			Oui				De fait (Conseil pour la Namibie)
Sahara occidental	Mission des Nations Unies pour le référendum au Sahara occidental	1991–		Oui					
Cambodge	Autorité de transition des Nations Unies au Cambodge	1992–93	Oui		Oui	Selon les besoins			
Somalie	Opération des Nations Unies en Somalie	1993–95					Contesté		
Bosnie et Herzégovine	Bureau du Haut Représentant (avant les pouvoirs de Bonn)[a]	1995–97			Oui (organisation pour la sécurité et la coopération en Europe)				
Bosnie et Herzégovine	Bureau du Haut Représentant (après les pouvoirs de Bonn)[a]	1997–			Oui (organisation pour la sécurité et la coopération en Europe)	De fait			
Bosnie et Herzégovine	Mission des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine	1995–2002	De fait						
Slovénie orientale (Croatie)	Autorité de transition des Nations Unies en Slovénie orientale, Baranja et Sirmium occidental	1996–98	Oui		Oui	Oui			
Timor oriental	Mission des Nations Unies au Timor oriental	1999		Oui					
Sierra Leone	Mission des Nations Unies en Sierra Leone	1999–	De fait					Limité (Tribunal spécial)	
Kosovo (République fédérale de Yougoslavie / Serbie et Monténégro)	Mission des Nations Unies au Kosovo	1999–	Oui		Oui (organisation pour la sécurité et la coopération en Europe)	Oui	Oui	Oui	
Timor oriental	Administration de transition des Nations Unies au Timor oriental	1999–2002	Oui		Oui	Oui	Oui	Oui	De fait
Afghanistan	Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan	2002–							
Irak	Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Irak[a]	2003–04	En tant que pouvoir d'occupation		Incertain	En tant que pouvoir d'occupation	Limité	Limité	

a. Pas une opération des Nations Unies. Source : Chesterman 2005.

de l'investissement. Au-delà de la sécurité immédiate, la restauration ou la reconstruction des institutions capables de surveiller à long terme la paix et le développement pose d'immenses défis.

Les Nations Unies ont endossé un rôle de plus en plus important dans la construction ou le renforcement des institutions de l'État—en prenant en charge l'organisation d'élections et en fournissant le personnel policier (tableau 5.3). Bien que les administrations de transition dirigées par les Nations Unies—comme en Bosnie-et-Herzégovine—soient encore l'exception plutôt que la règle, le défi de la reconstruction reste le même : construire des États efficaces qui fournissent des services de base et créer les conditions propices au développement.

Des enseignements importants ont pu être tirés depuis 1990 sur les conditions en vertu desquelles la reconstruction échoue à fournir un cadre pour la reprise. La consolidation de la paix post-conflictuelle est une tâche complexe, nécessitant un engagement soutenu. Pour réussir elle doit à la fois s'attaquer aux causes sous-jacentes du conflit et développer des institutions considérées comme légitimes aux yeux de tous. Il n'y a pas de recette miracle. Cependant, à ce jour, l'expérience a souligné une cause sous-jacente de l'échec : l'opacité stratégique et institutionnelle ou la réticence de la communauté internationale à prendre des engagements à long terme pour renforcer l'État.[67]

Les interventions internationales requièrent une clarté stratégique des objectifs. Au Timor oriental, l'objectif reconnu était l'indépendance. En revanche, le statut final du Kosovo reste plus difficile à déterminer. Le mandat n'a jamais spécifié si le Kosovo (Serbie-et-Monténégro) deviendrait indépendant ou resterait une province autonome au sein de la Serbie-et-Monténégro. Résultat : une confusion quant aux rôles respectifs des institutions du Kosovo, de Serbie-et-Monténégro et internationales dans la reconstruction. Le Rapport du groupe d'études 2000 sur les opérations de paix des NU a déclaré que les missions aux mandats incertains et aux ressources inadéquates ne devaient absolument pas être mises sur pied.[68]

Les problèmes de la coordination institutionnelle et de la cohérence politique sont magnifiés dans les situations post-conflictuelles. Les problèmes de coordination surviennent lorsque différentes agences poursuivent des objectifs différents, depuis la sécurité, en passant par l'aide humanitaire jusqu'au développement. À l'échelon opérationnel, l'ambiguïté politique mine les chaînes d'autorité et de commandement. Pour les acteurs internationaux, les problèmes de coordination surviennent entre l'administration civile (dirigée par les Nations Unies ou le gouvernement national) et le personnel militaire ayant un commandement indépendant (par exemple la KFOR au Kosovo et la Force internationale d'assistance à la sécurité Afghanistan). Puisque les Nations Unies ne peuvent pas faire la guerre, il conviendra d'aligner le processus politique avec l'aide au développement pour obtenir une chaîne de commandement unique. Dans les anées 90, cela a été baptisé « consolidation de la paix» mais aucune capacité institutionnelle supplémentaire pour mettre sur pied une surveillance politique ou opérationnelle n'a été crée.

Le défi de la reconstruction post-conflictuelle peut être relevé en mettant l'accent sur deux objectifs principaux : garantir une sécurité physique pour les civils, et fournir un financement adéquat pour une réponse rapide et des engagements à long terme

Toute intervention internationale ou régionale doit assurer la sécurité des civils. Cela implique de fournir aux gardiens de la paix le soutien politique et matériel pour protéger les populations menacées. Une enquête indépendante sur le Rwanda a conclu que peu importe que l'opération de maintien de la paix ait ou non pour mission de protéger les civils, sa seule présence crée l'illusion qu'elle le fera. La protection des civils exige également que le financement de la police, du droit et de la justice soit une priorité.[69]

Les engagements financiers sont indispensables pour relever le défi du conflit violent, aussi bien avant la généralisation de la violence qu'après la signature de l'accord de paix. Un soutien financier opportun peut aider les autorités à fournir des services prisés par la population et en diminuant les facteurs qui contribuent à la reprise du conflit. Le problème est que le financement de la reconstruction est fragmenté. Les accords de paix sont généralement suivis de flots d'aide humanitaire qui se tarissent bien vite, l'État restant incapable de répondre aux nécessités de base de sa population.

Les niveaux élevés d'aide ne sont pas le gage d'une transition sans encombres à la reconstruction, à la reprise économique et à une plus grande indépendance. Bien que certains pays post-conflictuels reçoivent des niveaux d'aide par habitant exceptionnellement élevés, nombre d'entre eux sont incapables de profiter des dividendes de la paix pour se libérer de la

La reconstruction post-conflictuelle a deux objectifs principaux : garantir la sécurité physique et fournir un financement adéquat avec des engagements à long terme

La lenteur des déboursements de l'aide peut également retarder la reprise du secteur privé

dépendance à l'aide. Le thème récurrent semble être la faiblesse de la réponse du secteur privé à la paix.

Transitions de la guerre à la paix et de la paix à la sécurité

La Bosnie-et-Herzégovine est un cas extrême de dépendance prolongée à l'aide et de progrès limités en matière de reprise économique. Dans les deux années qui ont suivi l'accord de Dayton de 1995, l'aide par habitant s'élevait à 245 dollars américains et aujourd'hui, elle est encore de 138 dollars, une des plus élevées au monde. Les flux importants d'aide ont généré la croissance, mais les investissements du secteur privé n'ont pas décollé. Ce ne sont pas seulement les niveaux de chômage élevés qui posent pro-blème, mais bien l'incapacité du secteur privé à prendre la relève des fonctions financées par l'aide.

L'exemple du Nicaragua illustre bien le problème. Au cours des années 80, la guerre civile a provoqué une destruction massive de l'infrastructure économique et sociale. À la signature de l'accord de paix en 1990, l'inflation était supérieure à 13 000 %, le déficit fiscal était de 20 % du PIB et les dépenses militaires représentaient 40 % du budget national. En un an l'inflation était sous contrôle et les dépenses militaires réduites de moitié. Mais les années 90 ont enregistré une reprise économique limitée, les revenus par habitant augmentant de moins de 1 % par an. À l'instar de la Bosnie-et-Herzégovine, le Nicaragua reste extrêmement dépendant de l'aide au développement, l'aide par habitant s'élevant actuellement à 152 dollars américains.

Le marasme économique accompagné d'une aide par habitant élevée est le reflet d'une réponse déficiente du secteur privé. Mais pourquoi, contrairement à l'Europe d'après-guerre, les flux importants d'aide étrangère ne parviennent-ils pas à stimuler une reprise des marchés commerciaux ?

Une partie du problème semble résider dans le fait que la violence laisse un héritage de réseaux commerciaux désarticulés, un manque de confiance et des institutions affaiblies. L'incertitude chronique qui règne durant les situations de conflit peut déteindre sur les périodes de paix, préjudiciant ainsi les investissements. Par exemple, les craintes vis-à-vis de l'avenir peuvent générer une préférence pour les investissements à court terme engendrant de gros bénéfices, plutôt que les investissements à long terme dont dépendent la reprise économique durable et la création d'emplois. Les perspectives d'une reprise au sens large en pâtissent. Il en va de même pour le rétablissement d'une base fiscale—une condition essentielle pour réduire la dépendance à l'aide et financer la fourniture de services de base.[70]

D'autres obstacles à la reprise du secteur privé peuvent également se dresser. Au Nicaragua, les mauvaises performances du secteur privé peuvent s'expliquer en partie par l'incertitude concernant la stabilité du gouvernement—et donc de la direction future des politiques sur les taux d'intérêt, les dépenses publiques et l'inflation. En outre, dans un environnement post-conflictuel, les mauvaises politiques et les institutions déficientes peuvent magnifier les effets d'une perte de confiance. En Bosnie-et-Herzégovine, le mauvais environnement commercial se reflète dans toute une série d'indicateurs. Par exemple, le coût d'enregistrement d'une entreprise s'élève à 52 % d'un revenu moyen, comparé à 38 % pour les pays à faible revenu et à revenu moyen. De la même manière, il faut en moyenne 630 jours pour faire appliquer un contrat—deux fois la moyenne de l'Afrique sub-saharienne. Le secteur bancaire formel représente également une part du crédit national proportionnellement bien inférieure à la moyenne des pays à faible revenu. Chacun de ces faits reflète une combinaison de manque de confiance, d'institutions déficientes, de politiques défectueuses et de craintes sécuritaires pour l'avenir.

La lenteur des déboursements de l'aide peut également retarder la reprise du secteur privé. Les pays passant du conflit à la reprise sont confrontés à des défis incommensurables. L'agenda de la reconstruction comprend la consolidation de la paix, l'affermissement de la stabilité politique, la recréation des fonctions de base de l'administration de l'État, la réinstallation des réfugiés et la reconstruction de l'infrastructure sociale et économique. Les flux d'aide entraînent avec eux un large éventail d'acteurs tels que les donateurs multilatéraux, les donateurs bilatéraux et les organisations non gouvernementales. Par ailleurs, la faiblesse des structures de l'État et le manque de coordination représentent un obstacle à une récupération efficace. Les divers éléments d'un programme de consolidation

de la paix « intégré » auront des sources différentes de financement. Les donateurs font des dons définis (en tant que pourcentage du PIB) aux opérations de maintien de la paix et des dons volontaires à d'autres agences des NU telles que le PNUD et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Mais la multiplicité des critères pour les rapports et le manque d'harmonisation peuvent ralentir la libération de ces fonds durant la période post-conflictuelle sensible, entravant la reconstruction de l'infrastructure nécessaire pour soutenir les investissements privés.

Des efforts sont actuellement déployés pour aborder les problèmes de la reconstruction au travers d'un cadre unifié. Le PNUD, le Groupe des Nations Unies pour le développement et la Banque mondiale ont déjà élaboré une méthodologie d'évaluation des besoins post-conflictuels, alimentant des matrices des résultats transitionnels. Comparables aux stratégies de réduction de la pauvreté pour les États fragiles et post-conflictuels où le développement des capacités reste une priorité, ces matrices de résultats transitionnels sont maintenant utilisées dans cinq États fragiles : la République centrafricaine, Haïti, le Liberia, le Soudan et le Timor oriental. En Irak, une approche groupée envers la reconstruction attribue à chaque agence des Nations Unies la responsabilité d'un secteur unique. Cela permet non seulement d'implanter des agences dans leurs domaines de prédilection mais également d'éviter la duplication des tâches.

Le rapport du groupe de haut niveau sur les me-naces, les défis et les changements du Secrétaire général des Nations Unies a proposé d'aller une étape plus loin. Il prône la création d'une commission de consolidation de la paix intergouvernementale—une proposition relayée par le rapport du Secrétaire général « *In larger freedom* ». Si elle est établie, cette commission serait responsable, dans l'ordre, devant le Conseil de sécurité et le Conseil économique et social. Il s'agit là d'une proposition audacieuse. Son principal avantage serait de couvrir trois dimensions importantes des activités de reconstruction—mandats, agences et opérations—coordonnant toutes les activités depuis le prélèvement des fonds, en passant par le déboursement des fonds jusqu'à la révision régulière des objectifs.

Le défi central posé à la commission sera d'identifier les conditions en vertu desquelles la reprise du secteur privé peut aider à réduire la dépendance à l'aide. Il n'y a pas de recette miracle car chaque conflit éclate dans un contexte différent et laisse derrière lui des problèmes également différents. Il convient d'explorer de nouvelles approches, y compris l'utilisation des finances publiques ou des garanties de crédit pour réduire les risques et créer des stimulants pour les investissements privés. L'utilisation de l'aide pour promouvoir des partenariats publics/privés pour la fourniture de services est également importante. Le point le plus important reste sans doute le développement de stratégies pour le rétablissement des institutions et de la confiance dont dépendent les investissements du secteur privé.

Tout cela requiert des stratégies de rétablissement post-conflictuel sophistiquées et intégrées. Les différentes phases de ce rétablissement doivent être soutenues par l'aide et par les politiques appropriées. L'idéal serait de passer d'un accent humanitaire au cours de la période qui suit immédiatement la fin du conflit à une approche visant à encourager les investissements privés et la mise en commun des risques au cours des étapes ultérieures de la reconstruction.

La sécurité collective illustre bien les réalités fondamentales des menaces auxquelles sont confrontés les gouvernements dans leur quête de la sécurité humaine

Redéfinir la sécurité et construire la sécurité collective

Bien que les OMD fournissent une raison de progresser vers « l'affranchissement du besoin », le monde manque encore d'un agenda cohérent pour étendre « l'affranchissement de la peur ». Comme l'a souligné le rapport du Secrétaire général des NU sur la réforme des Nations Unies, il est urgent de redéfinir la sécurité. Définir la sécurité au sens strict comme étant la menace du terrorisme encourage des réponses militaires qui ne parviendront pas à assurer une sécurité collective pour tous. Ce qu'il faut est un cadre sécuritaire reconnaissant que la pauvreté, la fracture sociale et les conflits civils constituent les principaux éléments de la menace sécuritaire mondiale—et le monde devra répondre en conséquence.

« La sécurité collective » n'est pas un concept abstrait. Elle illustre bien les réalités fondamentales des menaces auxquelles sont confrontés les gouvernements dans leur quête de la sécurité humaine. Comme le souligne fermement le rapport du groupe de haut niveau sur les menaces, les défis et les changements

La prévention des conflits violents devrait être au centre de la planification pour la réduction de la pauvreté

du Secrétaire général des Nations Unies, les menaces actuelles ne sont pas cantonnées aux frontières nationales. Aucun État ne peut assurer la sécurité à lui seul. Pour construire la sécurité collective il convient d'agir sur un front très vaste, depuis les conventions pour affronter directement les menaces posées par le terrorisme mondial et les armes nucléaires jusqu'aux progrès en matière de réduction de la pauvreté. Les investissements dans le développement équitable—dans la croissance économique, la création d'emplois et la sécurité humaine—sont la clé de la prévention des conflits.

Voici certaines des principales mesures nécessaires pour inverser la spirale infernale du conflit et du sous-développement :

- *Mettre la prévention des conflits violents au centre de la planification pour la réduction de la pauvreté.* Tous les gouvernements, les donateurs, les institutions financières et les Nations Unies devraient entreprendre des évaluations de risques exhaustives pour déterminer comment certaines politiques spécifiques affectent le conflit. Les évaluations devraient se concentrer sur les risques relatifs aux conflits récents ou en cours et sur les risques potentiels associés aux inégalités dans la distribution des bénéfices du développement.
- *Restreindre les marchés « de ressources du conflit ».* Il est absolument urgent d'affaiblir les liens entre les conflits violents et les ressources naturelles. Créer un Panel d'experts permanents au sein du Conseil de sécurité des NU pour surveiller ces liens est une première étape. La deuxième étape est la création d'instruments juridiques et de systèmes de certification pour restreindre le commerce des ressources du conflit, en se basant sur les initiatives actuelles pour les diamants et le bois. L'absence de critère clair pour définir les « ressources du conflit » et pour restreindre leur vente demeure un problème majeur. La résolution de ces problèmes implique une troisième étape, celle des sanctions efficaces. Le rapport du groupe de haut niveau sur les menaces, les défis et les changements du Secrétaire général des NU a identifié un certain nombre de mesures pour renforcer les sanctions.[71] Parmi celles-ci, citons la création d'un poste de haut responsable des NU et d'une machinerie efficace pour contrôler le commerce des « ressources du conflit », et de permettre au Secrétaire général des NU de formuler des recommandations concrètes au Conseil de sécurité concernant les sanctions et la conformité. Le Conseil de sécurité, pour sa part, aura besoin de faire preuve d'une plus grande détermination pour imposer les sanctions secondaires contre des pays impliqués dans l'échec des sanctions.
- *Encourager la transparence des entreprises.* Le manque de transparence entourant les ressources naturelles et la distribution des bénéfices qu'elles génèrent est en soi une source majeure de conflit violent. C'est à la fois un symptôme et une cause de la faible gouvernance. La communauté internationale pourrait faire beaucoup plus pour augmenter la transparence des paiements en imposant des normes de rapport plus strictes, et en donnant aux initiatives actuelles—telle que l'Initiative sur la transparence dans les industries extractives—une reconnaissance légale. Évidemment, les gouvernements des pays en développement doivent déclarer à leurs propres citoyens les flux de revenus générés par le biais de canaux nationaux transparents—et nombreux sont ceux qui ne le font pas. Mais une action internationale plus efficace pourrait également créer les stimulants—et les facteurs dissuasifs—appropriés pour les entreprises qui interagissent avec les gouvernements. Comme l'a proposé la Commission Afrique parrainée par le Royaume-Uni, un cadre juridique international facilitant les enquêtes sur les pratiques de corruption dans des pays industrialisés par des sociétés dont la maison mère se situe dans des pays développés pourrait augmenter les risques légaux associés à des activités « hors budget et non comptabilisées ».
- *Endiguer le flux des armes légères.* Les accords de contrôle mentionnés dans ce chapitre ne sont pas suffisants. Les armes ont continué à affluer au Soudan pendant la crise du Darfour. Ailleurs, il y a un flux constant d'armes légères dans les régions marquées par des conflits violents et la répression d'État. Certains des plus gros exportateurs d'armes qui en définitive coûtent la vie à des innocents dans les pays les plus pauvres du monde se trouvent dans le G-8 et l'Union européenne. Bon nombre de ces États exercent peu de contrôle sur le courtage, le commerce de transit et les activités extraterritoriales de trafiquants d'armes et une application déficiente de la réglementation actuelle.

La Conférence de l'ONU sur les armes légères 2006 est l'occasion de convenir d'un traité sur le commerce des armes pour réglementer les marchés et réduire l'approvisionnement dans les régions de conflits violents. Le traité fournirait un mécanisme international complet pour empêcher les transferts d'armes à des régions marquées par un conflit violent, des violations des droits de l'homme, ou le terrorisme, et créerait un mécanisme juridique international visant à empêcher l'approvisionnement de telles régions.

- *Renforcer les capacités régionales.* Une des priorités immédiates est la constitution par un soutien financier, technique et logistique d'une force africaine permanente totalement opérationnelle, telle que proposée par l'Union africaine. Les donateurs devaient s'engager à financer 70 à 80% du fonds pour la paix de l'Union africaine à partir de 2005, les membres de l'Union africaine augmentant leur propre mobilisation des ressources avec le temps. Outre le renforcement d'une telle capacité, il est nécessaire d'utiliser davantage les systèmes d'alerte précoce, reliant les activités de surveillance à l'action. Bien que les acteurs varieront selon les régions, cela exigera un partenariat mondial entre des tels que l'OSCE, qui a développé bon nombre de systèmes d'alerte précoce, d'autres organismes régionaux et des organisations non gouvernementales.
- *Financer la reprise post-conflictuelle.* L'UNHLP ou Groupe de haut niveau sur les menaces, les défis et les changements du Secrétaire général des Nations Unies a appelé à la création d'une commission internationale de consolidation de la paix pour fournir un cadre stratégique pour une approche intégrée à la sécurité collective. Dans le cadre de cette approche, un fonds mondial devrait être créé pour financer une assistance post-conflictuelle immédiate et la transition vers une reconstruction à long terme. Le Groupe a recommandé la création d'un fonds pour la consolidation de la paix de 250 millions de dollars américains. Le fonds autoriserait également un financement à court terme pour permettre aux gouvernements de s'acquitter de leurs obligations immédiates en payant les fonctionnaires et en fournissant des services de base. Il permettrait également de financer la reconstruction à long terme. Parallèlement, certains se sont prononcés en faveur de l'extension du Fonds post-conflit de la Banque mondiale : la Commission Afrique parrainée par le Royaume-Uni a demandé une augmentation par paliers du financement du fonds pour passer, en trois ans, du niveau actuel de 30 millions de dollars à 60 millions de dollars par an. L'allègement de la dette a également un rôle prépondérant à jouer. Une des caractéristiques communes de bon nombre de pays post-conflictuels—en ce compris la République démocratique du Congo, le Liberia et la Sierra Leone—est le niveau élevé des arriérés vis-à-vis des agences multilatérales. Un service de la dette élevé et la dégradation des relations avec les donateurs occasionnée par les problèmes d'arriérés plaident en faveur d'une accélération de la réduction de la dette. Outre l'augmentation des fonds, les donateurs doivent créer un environnement stratégique pour la reprise en s'engageant pour le « long voyage » de la reconstruction.

Il n'y a pas de recette miracle pour prévenir ou résoudre le conflit violent. Néanmoins, sans une coopération internationale bien plus efficace pour contrer les menaces générées par les conflits violents, la communauté internationale ne peut espérer protéger les droits de l'homme fondamentaux, faire progresser la sécurité collective et réaliser les OMD. Placer la menace du conflit violent au cœur de l'agenda du développement est un impératif, pas uniquement pour sauver des vies aujourd'hui, mais pour réduire les coûts futurs de l'aide humanitaire, du maintien de la paix et de la reconstruction—et pour réduire les menaces mondiales posées par l'échec éventuel des progrès en matière de sécurité humaine.

Sans une coopération internationale bien plus efficace, la communauté internationale ne peut espérer protéger les droits de l'homme fondamentaux, faire progresser la sécurité collective et réaliser les OMD