



**LA GESTION DE CONFLITS  
EN AFRIQUE**  
Un défi permanent

SOUS LA DIRECTION DE  
**HÉLÈNE GRANDVOINNET**  
ET  
**HARTMUT SCHNEIDER**



SÉMINAIRES DU CENTRE DE DÉVELOPPEMENT

# LA GESTION DE CONFLITS EN AFRIQUE

*Un défi permanent*

*Sous la direction de*  
Hélène Grandvoinet  
*et*  
Hartmut Schneider

CENTRE DE DÉVELOPPEMENT  
DE L'ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

## ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996) et la Corée (12 décembre 1996). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

*Le Centre de Développement de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques a été créé par décision du Conseil de l'OCDE, en date du 23 octobre 1962, et regroupe vingt-trois des pays Membres de l'OCDE : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, la Finlande, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Islande, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Suède et la Suisse, ainsi que l'Argentine et le Brésil depuis mars 1994. La Commission des Communautés européennes participe également à la Commission Consultative du Centre.*

*Il a pour objet de rassembler les connaissances et données d'expériences disponibles dans les pays Membres, tant en matière de développement économique qu'en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre de politiques économiques générales; d'adapter ces connaissances et ces données d'expériences aux besoins concrets des pays et régions en développement et de les mettre à la disposition des pays intéressés, par des moyens appropriés.*

*Le Centre occupe, au sein de l'OCDE, une situation particulière et autonome qui lui assure son indépendance scientifique dans l'exécution de ses tâches. Il bénéficie pleinement, néanmoins, de l'expérience et des connaissances déjà acquises par l'OCDE dans le domaine du développement.*

Also available in English under the title:  
CONFLICT MANAGEMENT IN AFRICA  
A Permanent Challenge



LES IDÉES EXPRIMÉES ET LES ARGUMENTS AVANCÉS DANS CETTE PUBLICATION SONT CEUX DES AUTEURS ET NE REFLÈTENT PAS NÉCESSAIREMENT CEUX DE L'OCDE OU DES GOUVERNEMENTS DE SES PAYS MEMBRES.

\*  
\* \*

© OCDE 1998

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, Tél. (33-1) 44 07 47 70, Fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC Online: <http://www.copyright.com/>. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

## **Avant-propos**

Cet ouvrage résulte des initiatives conjointes du Centre de Développement et du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE dans le cadre du programme de recherche du Centre sur le thème : «Croissance durable dans les pays pauvres : économie politique et développement en Afrique ». Les travaux de recherche, cet ouvrage et la conférence dont il est issu ont bénéficié de la généreuse contribution financière du gouvernement suisse. Qu'il en soit dûment remercié.



## Table des matières

Preface	
<i>Jean Bonvin et James H. Michel</i> .....	7

### PREMIÈRE PARTIE SYNTHÈSE

<i>Chapitre 1</i> Améliorer l'analyse et l'action	
<i>Hélène Grandvoininnet et Hartmut Schneider</i> .....	11

### DEUXIÈME PARTIE ÉLÉMENTS D'ANALYSE

<i>Chapitre 2</i> Les facteurs culturels et environnementaux dans les conflits violents : schéma de prévention des conflits	
<i>Gernot Brodnig</i> .....	35
<i>Chapitre 3</i> Afrique : cinq questions, cinq défis	
<i>Laurie Nathan</i> .....	47
<i>Chapitre 4</i> Prévention et gestion des conflits en Afrique	
<i>Amadou Toumani Touré</i> .....	53

## TROISIÈME PARTIE

### EXPÉRIENCES NATIONALES

<i>Chapitre 5</i>	L'environnement politique pour la prévention et la résolution des conflits : la région des pays des Grands Lacs <i>Dismas Nsengiyaremye et Albert-Enéas Gakusi</i> .....	65
<i>Chapitre 6</i>	Région des Grands Lacs : partager les rôles dans la prévention des conflits <i>David Gakunzi</i> .....	73
<i>Chapitre 7</i>	Somalie : l'échec de la consolidation de la paix <i>Ameen Jan</i> .....	81
<i>Chapitre 8</i>	Une perspective sur l'Afrique australe <i>Andrew Goudie</i> .....	87

## QUATRIÈME PARTIE

### COOPÉRATION INTERNATIONALE

<i>Chapitre 9</i>	Vers une politique de prévention des conflits en Afrique : le rôle de la communauté internationale <i>Chris J. Bakwesegha</i> .....	101
<i>Chapitre 10</i>	Le rôle de l'aide au développement dans la prévention des conflits, la transition et la reconstruction <i>Nat Colletta et Taies Nezam</i> .....	109
<i>Chapitre 11</i>	Conclusions du groupe de travail du CAD de l'OCDE sur les conflits, la paix et la coopération au développement : la prévention des conflits comme impératif <i>Robert Scharf</i> .....	121

## Préface

Dans de nombreux pays, notamment en Afrique, les conflits violents ont freiné le développement économique et social, quand ils ne l'ont pas fait régresser. La communauté internationale reconnaît que les pays en situation de conflit, ou qui en émergent, sont souvent les moins bien lotis en termes de bien-être économique, de développement social et de préservation de l'environnement. En outre, l'injustice et les disparités socio-économiques sont des traits caractéristiques de la plupart des sociétés sujettes aux conflits ou déchirées par la guerre. C'est pourquoi le Centre de Développement et le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE s'efforcent tout particulièrement de comprendre les causes profondes et la dynamique des conflits, de manière à en tirer des enseignements et à apporter des solutions efficaces. Ce travail a donné lieu à des réunions et à des publications, en particulier d'Études du Centre de Développement et de rapports et de lignes directrices du CAD.

Cet ouvrage rassemble un certain nombre de contributions présentées lors de notre conférence conjointe consacrée au rôle de la communauté internationale dans la prévention des conflits. Cette conférence s'est tenue à Paris, au siège de l'OCDE, les 3 et 4 avril 1997. Des analyses très variées y ont été proposées, tant par des universitaires que par des spécialistes du terrain. La conférence a été ainsi l'occasion d'un dialogue très ouvert sur les recommandations du CAD sur « les conflits, la paix et la coopération pour le développement », adoptées par la suite.

Les tensions politiques et sociales font partie inhérente des relations au sein des sociétés et du processus de développement. Ces tensions doivent être gérées de façon non violente *via* des modes de « gouvernance » appropriés. Dans des situations de conflit potentiel, il peut être particulièrement important de s'efforcer de prendre en considération les intérêts et les préoccupations des différents groupes de manière à encourager les individus et les communautés à participer plus activement à la société civile et à empêcher leur marginalisation. On peut retenir de l'expérience sud-africaine la leçon suivante : la démocratie peut contribuer de manière fondamentale à prévenir et à résoudre les conflits si les institutions acceptent et prennent en compte la diversité.

Il ressort de cet ouvrage que la communauté internationale a encore beaucoup à apprendre si elle veut contribuer à prévenir et à résoudre les conflits violents avec plus d'efficacité. Son approche de la prévention des conflits devrait être dans le même



temps modeste et innovante. Elle doit être consciente qu'elle peut causer du tort, voire se tromper en voulant bien faire. Il est notamment essentiel qu'elle soit souple et sache saisir les opportunités de maintien de la paix lorsqu'elles se présentent, tout en étant guidée par une vision à long terme : à savoir, consolider la paix et les capacités locales de prévention et de résolution des conflits. Ce faisant, elle doit accorder une attention particulière aux jeunes et aux femmes qui peuvent être de diverses façons à la fois victimes des conflits violents et vecteurs de la paix.

Jean Bonvin  
Président  
Centre de Développement de l'OCDE

James H. Michel  
Président  
Comité d'Aide au Développement

avril 1998

**PREMIÈRE PARTIE**

**SYNTHÈSE**



## **Améliorer l'analyse et l'action**

*Hélène Grandvoininnet et Hartmut Schneider*

### **Introduction**

L'objectif principal de la conférence « Politiques de prévention des conflits : le rôle de la communauté internationale », organisée conjointement par le Centre de Développement et le Comité d'aide au développement (CAD) était de constituer un forum de discussions réunissant des personnalités africaines du monde politique et universitaire et des membres de la communauté des donateurs. Les débats se sont principalement appuyés sur les études de cas élaborées par le Centre de Développement dans douze pays africains, études axées sur les déterminants sociaux et économiques de la stabilité ou de l'instabilité politiques, ainsi que sur les réflexions et conclusions du Groupe d'étude spécial du CAD sur les conflits, la paix et la coopération pour le développement.

Dans ces deux séries de travaux, les conflits analysés sont principalement des conflits internes à un État, la zone géographique étudiée étant l'Afrique subsaharienne.

### ***Prévention des conflits, gestion des conflits et résolution des crises***

En préalable, il a été remarqué que l'expression « prévention des conflits » appelle une explication. Les conflits sont inhérents aux rapports humains, et ce pour deux raisons essentielles. D'une part, les individus ou les groupes ont des valeurs, des besoins, des intérêts différents. D'autre part, la plupart des ressources ne sont pas disponibles en quantité illimitée, et il faut donc organiser leur accès. Ces deux facteurs sont intrinsèquement générateurs de conflits. Ceux-ci ne sont pas forcément destructeurs. Ils peuvent même au contraire être porteurs d'innovations et d'ingéniosité technique ou sociale. Ce qu'il faut donc avant tout éviter, c'est la dégradation d'une situation

conflictuelle normale en crise ou en conflit violent. Il importe non de prévenir les conflits inhérents aux rapports humains mais de les gérer, afin qu'ils ne dégénèrent pas en violence politique ou en désastre humanitaire, dont le coût humain et les conséquences économiques sont particulièrement élevés.

La « prévention des conflits » correspond de fait à leur gestion et aux efforts de construction de la paix. Nous utiliserons ici le terme « conflit » dans son acception commune, de conflit violent ou de crise, et le terme « tensions » pour décrire des conflits non violents.

Le rôle de la communauté internationale dans la « prévention des conflits » est double. Elle doit s'attacher à améliorer l'analyse des tensions et des conflits : une absence d'analyse, ou une analyse partielle ou partielle nuisent à la compréhension et à l'action. Elle doit prendre la mesure de la portée de son action, et coordonner ses politiques afin d'aider à la construction de la paix.

## **Améliorer la compréhension et l'analyse des conflits**

### *Caractéristiques des conflits et complexité des situations*

Dans l'article de la Banque mondiale (dans cet ouvrage) sont rappelées les principales caractéristiques des conflits récents en Afrique : ils sont internes à un État, même s'ils ont souvent des conséquences sur certains pays frontaliers voire sur l'ensemble d'une région, et sont souvent associés à des divisions ethniques. Leur impact peut être très divers à l'intérieur d'un même État, ce qui peut créer de graves distorsions entre régions. Ces conflits sont l'objet de violences extrêmes, qui peuvent entraîner des déplacements de populations massifs (réfugiés ou personnes déplacées). Ils sont particulièrement dommageables aux femmes et aux enfants, ce qui est en partie lié à la militarisation des sociétés en conflit, à laquelle s'ajoute l'utilisation extensive des mines antipersonnel. Dans bien des sociétés en conflit, l'État a perdu tout ou partie de son contrôle sur le territoire, et parallèlement à cet effondrement de la puissance publique, on assiste à une perte du capital social.

Améliorer la compréhension des conflits passe tout d'abord par un examen des situations à tous leurs stades de développement. L'analyse ne doit pas se borner, en cas de conflit ouvert, à l'étude immédiate des différentes phases de la crise. Ce type d'analyse est forcément rétrospectif. De plus, on ne peut se borner à étudier uniquement les sociétés ayant connu des conflits, et l'on doit toujours prendre en compte l'éventualité du déclenchement d'un conflit ouvert même au sein de sociétés considérées comme stables. Pour autant, la classification des situations conflictuelles en trois périodes, préconflictuelle, conflictuelle et postconflictuelle, si elle peut être commode pour l'analyse, rend difficilement compte d'une réalité complexe. Différents conflits peuvent coexister à différents stades au sein d'un même État. Et la fragilité d'une société venant de connaître un grave conflit peut transformer une période postconflictuelle en nouvelle période préconflictuelle. Il convient donc d'éviter une classification mécanique de situations caractérisées par leur diversité.

L'unicité de chaque situation est un autre élément fondamental à prendre en compte dans l'analyse des conflits. Elle a pour corollaire la nécessité d'une excellente connaissance du terrain étudié, permettant la mise en perspective des différents facteurs ayant pu avoir une influence sur la genèse d'une crise. Afin de permettre des interventions précoces et d'essayer d'éviter l'éclatement de crises qui peuvent rapidement devenir incontrôlables, des systèmes d'alerte précoce, fondés sur l'observation des tensions au sein d'une société, devraient être mis en place. Dans ce domaine, les organisations non gouvernementales (ONG) locales ou internationales présentes sur le terrain peuvent être des sources d'information pertinentes sur la situation prévalant à un moment donné. Comme le souligne Brodnig, (dans cet ouvrage), des manifestations non violentes telles que des grèves, une agitation sociale récurrente, des boycotts, sont autant de signes du malaise et des tensions internes à une société, qui doivent être pris en considération pour éviter des dérapages éventuels. La plupart des conflits violents ont été amorcés par ces manifestations non violentes.

L'analyse des conflits nécessite une approche holiste. Les analyses conventionnelles reconnaissent trois catégories de conflits violents : les conflits d'identité, fondés sur des différences de caractère racial, religieux, ou ethnique. Les conflits liés aux ressources, qui comprennent les conflits générés par la compétition pour le contrôle des ressources naturelles ou la distribution des richesses. Enfin, les conflits de gestion des affaires publiques, liés à la répartition inégale du pouvoir ou de l'accès aux processus de décision.

Les débats ont de fait démontré la multiplicité des facteurs entrant en jeu dans l'éclatement d'un conflit. Si certains facteurs, qu'ils soient d'ordre géopolitique, ou liés à l'histoire et à sa perception, à la culture, voire à l'environnement, ont une influence variable selon les situations, deux éléments semblent avoir une influence primordiale et systématique sur les conflits : la structure politico-institutionnelle d'un État et la cohésion sociale de sa population. Nous étudierons successivement ces deux catégories de facteurs explicatifs. L'étude des déterminants fondamentaux des conflits ne doit cependant pas faire oublier qu'en situation de crise, les phénomènes de proximité et de contagion jouent un grand rôle dans le développement et l'aggravation des tensions.

### *Différents facteurs de conflits*

La fin de la bipolarisation du monde consécutive à la guerre froide a placé au second plan les explications géopolitiques des conflits, particulièrement pertinentes pour certains conflits de la guerre froide, comme le conflit mozambicain, la RENAMO (Résistance nationale mozambicaine) ayant été soutenue par la Rhodésie du Sud jusqu'à l'accession à l'indépendance de ce pays puis par l'Afrique du Sud, ainsi que par des groupes d'intérêt hostiles à l'idéologie communiste du FRELIMO (Front de libération du Mozambique) (voir Goudie, dans cet ouvrage). Il ne faut pas pour autant négliger l'impact des interventions et des pressions extérieures sur certains conflits récents, que ces interventions aient été motivées par des considérations de sécurité et de stabilité régionale, par les rivalités de certains États, ou par leur volonté de sauvegarde d'intérêts

géopolitiques ou économiques. Cependant, la nouvelle configuration des relations internationales et les changements sociaux, politiques et économiques importants que connaissent les sociétés africaines ont conduit à un intérêt plus marqué pour l'analyse des facteurs explicatifs internes aux États connaissant un conflit.

La connaissance de l'histoire d'une société est essentielle à l'analyse d'un conflit. La compréhension d'une situation donnée nécessite son étude sur la durée, afin de connaître et comprendre les héritages historiques pouvant éclairer le présent. Les facteurs historiques pouvant expliquer certaines caractéristiques des sociétés africaines contemporaines remontent souvent à la période coloniale. Ainsi, en Ouganda, les Bugandas ont été privilégiés par le colonisateur et se sont vus attribuer pouvoir et contrôle des terres aux dépens des autres groupes ethniques, ce qui a créé des rivalités (voir Stewart *et al.*, 1998). Ils peuvent également être intimement liés aux perceptions divergentes de l'histoire immédiate : la mémoire d'un conflit et les peurs qu'elle engendre ont des conséquences psychologiques sur les individus et les groupes qui fragilisent, parfois durablement, les sociétés.

Un autre élément de fragilité est dû à la dégradation de l'environnement, analysée dans l'étude de Brodnig, (dans cet ouvrage). Les processus de dégradation de l'environnement confèrent une importance de plus en plus grande à l'accès à certaines ressources naturelles (terre, eau, ressources minérales). De manière générale, l'accès aux ressources constitue une dimension fondamentale des conflits. Ainsi, la redistribution des terres a souvent été un des éléments motivant les luttes de libération nationale à l'époque des indépendances africaines. Elle reste un élément central de certaines situations conflictuelles dans différents pays. Ainsi, la question agraire est au Zimbabwe la source potentielle de deux catégories de conflits : un conflit entre la majorité noire et la minorité blanche, qui s'était vue allouer à l'époque coloniale les meilleures terres, et un conflit interne à la communauté noire, les Shonas étant fortement concentrés dans la région du Mashonaland, dont le potentiel pour une agriculture productive et commerciale est bien plus élevé que dans les autres régions où résident majoritairement les Ndebeles (voir Goudie, dans cet ouvrage).

Dans différents pays africains, les tensions liées à la gestion des ressources naturelles se sont aggravées ces dernières années, par la disparition des mécanismes traditionnels de gestion des différends entre nomades et sédentaires, par les différentes sécheresses, les pressions démographiques et par certaines politiques d'aménagement du territoire inadaptées (voir Général Touré, dans cet ouvrage). Éviter les conflits liés à l'accès aux ressources rares ou qui se raréfient nécessite une attention particulière portée à ces problèmes, qui par définition sont évolutifs. Face à une situation de pénurie, les conflits d'intérêt peuvent connaître un processus d'exacerbation propice aux conflits violents. Ceux-ci peuvent être liés à la pénurie de manière directe et immédiate, par exemple pour les conflits liés à la possession de terres, ou de manière plus indirecte, par les bouleversements sociaux consécutifs à certaines dégradations de l'environnement : ainsi, les phénomènes migratoires, s'ils ne sont pas organisés, sont parfois synonymes d'une détérioration de l'environnement urbain.

Les différences culturelles internes à une société sont souvent désignées comme le facteur principal des conflits. Dans cet ouvrage, Brodnig envisage les différents aspects et relations du fait culturel et des conflits. De manière générale, les participants s'accordent sur le fait que, de même que la rareté d'une ressource n'entraîne pas forcément une crise, une société pluriculturelle n'est pas forcément instable. Les rivalités entre groupes d'appartenance sont des phénomènes inhérents aux relations sociales. Elles ne sont créatrices de conflits que si certains groupes perçoivent leur identité comme menacée, ou que ces différences sont instrumentalisées à des fins politiques.

Dans le premier cas, cette perception d'une menace est souvent liée à l'absence de droits des minorités, qui prive de nombreux individus de la possibilité de vivre en accord avec leur culture et ses manifestations. Un des principaux défis des sociétés africaines contemporaines est l'inscription dans leurs constitutions, leurs lois, et leurs systèmes de justice, des droits des minorités et la reconnaissance de ceux-ci dans leurs systèmes de gouvernement et leur culture politique. A cet égard, le cas de l'Afrique du Sud est particulièrement intéressant. La transition d'un système d'apartheid à une jeune démocratie s'est faite sur la base non d'une ignorance mais au contraire d'une reconnaissance de la diversité culturelle du pays et de la nécessité de la gérer. La Constitution sud-africaine reconnaît aujourd'hui onze langues officielles. De manière peut-être plus significative, des programmes éducatifs pour la paix ont été mis en place à tous les échelons, du stade préscolaire à l'enseignement secondaire. La société sud-africaine a compris la nécessité de prendre en compte sa diversité, de la faire connaître, de l'élargir, et enfin de la transcender, par la promotion de valeurs et d'instruments communs à tous les citoyens. Des équipes sud-africaines ont même été chargées d'exporter cette conception, et sont considérées comme efficaces dans ce domaine (voir Nathan, dans cet ouvrage).

Le second cas — l'instrumentalisation du fait ethnique — est une illustration de la complexité de bien des conflits, présentés comme ethniques, mais dont l'analyse révèle les multiples causes et facteurs sous-jacents. Ainsi la rébellion touareg au nord du Mali (voir Rospabe, 1997), souvent présentée comme un conflit ethnique, a eu pour moteur essentiel la répartition inéquitable des dépenses publiques à l'intérieur du pays, et les tensions internes à la société touareg consécutives à l'alliance du Président Traoré avec la noblesse touareg, alors qu'une grande partie de la jeunesse non scolarisée, engagée comme mercenaire dans l'armée libyenne, réintégra le pays armée mais sans perspectives d'avenir. Ce conflit est donc lié à une dimension sociale à l'intérieur de la société touareg, et à une dimension économique à l'intérieur du Mali. Il ne peut en outre être analysé sans son contexte général : les difficultés de l'installation d'une démocratie dans un pays où le pouvoir appartenait à l'armée depuis 30 ans.

Si ces différents facteurs peuvent avoir une incidence sur l'éclatement d'un conflit mais ne l'accompagnent pas forcément, il existe des causes que l'on peut considérer comme systémiques au déclenchement d'une crise, à savoir la mauvaise gestion des affaires publiques et les distorsions socio-économiques qui lui sont liées.



## *Causes systémiques*

La stabilité structurelle d'une société dépend fortement de sa configuration politico-institutionnelle (voir Nsengiyaremye et Gakusi, dans cet ouvrage). L'observation montre qu'une société sans structures permettant à la population une participation aux choix publics et caractérisée par la confiscation du pouvoir à des fins d'enrichissement personnel par un groupe restreint de personnes, connaît des risques élevés de conflits. Les frustrations intenses ressenties par les individus et les groupes exclus, et le manque de cohésion de l'État-nation — voire l'absence de tout sentiment national fédérateur — sont une cause, que l'on peut considérer comme systémique, de conflits ouverts. En effet, les conflits d'intérêt, dans un contexte d'absence de structures de médiation, de fracture entre l'État et la société civile, peuvent dégénérer en conflits violents. Face à un pouvoir non démocratique, la violence est parfois considérée comme l'unique moyen d'exprimer son désaccord avec le pouvoir en place, et de le remettre en question. A cet égard, le manque de décentralisation, qui permet aux citoyens d'avoir une influence sur la gestion politique au niveau local, est un facteur aggravant. Dans ce type de situations, le fait culturel peut être central au conflit, soit par l'action d'une minorité — voire d'une majorité — revendiquant ses droits face au groupe au pouvoir, soit par l'instrumentalisation de facteurs culturels et notamment ethniques par un pouvoir autoritaire qui, en attisant les haines, cherche à rassembler ses partisans ou à éliminer les forces d'opposition, comme l'ont montré les événements rwandais (voir Gakunzi, dans cet ouvrage).

Cette mauvaise gestion des affaires publiques est également caractérisée par une gestion prédatrice des ressources. De manière générale, l'allocation des dépenses publiques au sein des régimes autoritaires a pour objectif le maintien au pouvoir de la classe dirigeante. Ainsi, les populations urbaines étant les plus à même d'exprimer leur insatisfaction, de par leur situation de proximité physique avec les centres de décision, elles sont généralement favorisées aux dépens des populations rurales. De même, les dépenses militaires, qui servent plus souvent à maintenir l'ordre à l'intérieur des frontières qu'à défendre l'intégrité territoriale, sont privilégiées. La plupart des dépenses s'effectuent donc au profit de l'élite au pouvoir, et cela également de manière directe (corruption). Cette allocation se fait aux dépens des investissements en capital humain (éducation, santé), intéressant au premier chef les populations. L'analyse peut être affinée : ainsi, si les dépenses d'éducation primaire semblent être un facteur de stabilité et d'inhibition de la violence politique, les dépenses d'éducation secondaires, bénéficiant en priorité aux élites urbaines, peuvent favoriser au contraire l'instabilité politique (voir Azam, 1997). Un budget est un document politique, qui reflète les forces relatives des différents groupes sociaux. Il est nécessaire qu'il fasse l'objet d'une transparence tant pour les dépenses que pour les recettes publiques, le but étant de réduire les bénéfices accordés aux élites, et de promouvoir la croissance économique par un accès plus équitable aux ressources. Une plus grande équité, comme l'ont démontrée certaines économies d'Asie du Sud-Est, a le double avantage de permettre une croissance plus équilibrée parallèlement à une plus grande stabilité politique et sociale.

Une gestion inefficace ou inéquitable des mécanismes d'accès aux ressources, que ces ressources soient des ressources économiques ou socioculturelles, est une grande cause de conflits. La stabilité sociale et politique nécessite justice sociale et système politique inclusif. Une bonne gestion des affaires publiques, caractérisée par son aspect participatif, un État de droit et des mécanismes d'accès permettant une équité sociale, constitue la base d'une société capable de gérer ses conflits sans recours à la violence.

### *Économie et conflits*

La question de la répartition des ressources comme source ou non de conflits au sein d'une société nous conduit à l'étude des déterminants économiques des conflits. L'objectif n'est pas de réduire un conflit à une explication univoque, mais de chercher à découvrir d'éventuels processus rationnels, liés aux choix économiques des individus, plutôt que d'observer des processus irrationnels. Nous pouvons nous interroger sur l'impact du sous-développement et du processus de développement sur les conflits, et plus particulièrement sur l'impact du passage au marché et sur l'incidence de la pauvreté sur les conflits. L'analyse s'appuie sur des exemples extraits des études de cas préparées par le Centre de Développement. Ces études ont suivi deux principes : premièrement, l'étude concomitante de plusieurs pays appartenant à une même zone géographique, et présentant un certain nombre de caractéristiques communes, afin de concentrer l'analyse sur les différences socio-économiques déterminant la stabilité ou l'instabilité politique; deuxièmement, l'étude de ces pays sur le long terme, afin de permettre une mise en perspective et une meilleure compréhension de la situation. Ces études permettront une meilleure appréciation des causes et des coûts économiques des conflits, sans réduire ceux-ci à une simple étude de données chiffrées, réductrice de la complexité des conflits. En tout état de cause, la portée de telles analyses chiffrées est limitée, eu égard au manque de données fiables ou exhaustives, notamment en période de conflits ouverts ou dans la période immédiatement postérieure à un conflit.

### *Sous-développement, développement et conflits*

Le sous-développement peut être considéré comme une source de tensions. Celles-ci peuvent être gérées par des structures institutionnelles adéquates évitant qu'elles dégénèrent en conflits ouverts. Mais l'absence de croissance économique empêche l'accès généralisé au bien-être social tel que la santé et l'éducation. De surcroît, moins la population bénéficie d'un système, moins elle a d'intérêt à ce que celui-ci se maintienne en place. Les bénéfices retirés d'une économie qui fonctionne créent un intérêt à éviter les conflits, qui se révéleront plus coûteux que ne l'est une gestion des tensions, même si celle-ci exige quelques compromis.

Le cas du Kenya et de l'Ouganda illustre bien cet aspect (voir Stewart *et al.*, 1998). Depuis l'indépendance de ces deux pays dans les années 60, et jusqu'à un passé récent, la société kenyane a connu une situation politique bien plus stable que la société ougandaise, malgré des similarités sociales et culturelles. Il semble que le

facteur de stabilité principal de la société kenyane ait été la création d'intérêts au sein de sa population, fondés sur une relative prospérité mieux partagée que dans l'Ouganda voisin. Ainsi, l'économie kenyane était bien plus intégrée que l'économie ougandaise. Il existe pourtant au Kenya comme en Ouganda un groupe ethnique économiquement dominant et localisé géographiquement, les Kikuyus au Kenya, les Bugandas en Ouganda. Cependant, au Kenya, les échanges commerciaux dynamiques entre régions ne créaient pas d'incitations à une quelconque autonomie régionale, et la présence d'une classe moyenne relativement importante (travailleurs urbains de l'économie formelle ou informelle, fermiers de moyenne importance) était un facteur de stabilité. L'ensemble de la classe moyenne kenyane avait ainsi beaucoup à perdre dans le cas d'un conflit, y compris les membres de l'ethnie kikuyu lorsque l'État était dominé par des non-Kikuyus (ainsi, sous le gouvernement de Moi, les Kikuyus, écartés de la sphère politique, ont conservé leurs privilèges économiques).

*A contrario*, le coût d'un conflit en Ouganda était de fait inférieur. Eu égard à l'importance du revenu apporté par le secteur agricole, à la faiblesse des infrastructures, de l'industrie, ainsi que des dépenses dans la sphère sociale et économique, l'éventualité d'un effondrement de l'État suite à un conflit n'était pas perçue comme une catastrophe par une grande partie de la population, qui d'autre part ne se sentait pas véritablement membre d'un État unifié, de par l'absence d'une conscience nationale unificatrice. En revanche, compte tenu des faibles possibilités de développement économique, le contrôle de l'État était perçu comme crucial par les élites. Nous ne pouvons conclure qu'une économie déclinante ait constitué la cause de la guerre civile en Ouganda : tous les grands conflits ont eu lieu après une période économique favorable. Les conflits peuvent en revanche s'expliquer par la nécessité, de la part des groupes exclus du pouvoir, de reconquérir celui-ci afin de contrôler les faibles ressources existantes.

Le développement économique, qui crée des intérêts au fonctionnement du système pour une proportion plus importante de la population, d'autant plus s'il est équitable, est donc un objectif en soi, mais également un moyen de réduire les risques de conflits. Pourtant, le processus de développement en lui-même peut être défini comme un processus de gestion des tensions. Les importants changements qu'il implique au sein des sociétés sont créateurs de tensions, ils créent des gagnants et des perdants, ces derniers ayant tendance à se constituer en forces d'inertie pour ralentir le processus, voire en forces d'opposition ouverte afin de conserver leurs avantages, même s'ils sont de faible importance. C'est pour cette raison que tout processus de développement doit s'accompagner de stratégies visant à surveiller les risques de conflits, et d'une création ou d'un renforcement des structures permettant de les médiatiser.

### *Le rôle du marché*

Le développement nécessite des réformes vers une économie de marché. L'effet ambigu des réformes et de l'expansion du marché sur les conflits est analysé par Bardhan (1997), qui souligne leurs facteurs d'atténuation des tensions mais également ceux exacerbant celles-ci. Les réformes de marché peuvent aider à réduire les risques

de crise, par une plus grande place laissée aux initiatives individuelles d'une part, et par une nouvelle répartition des richesses, d'autre part. Grâce au marché, les opportunités de profit sont présentes au niveau individuel. Cela améliore les possibilités pour un individu de sortir d'un groupe, en réduisant l'efficacité des normes sociales présentes au sein de groupes d'appartenance, notamment ethniques. Le marché rend de surcroît plus coûteuse la discrimination ethnique, son développement s'effectuant au détriment des contrôles et des réglementations, quelles qu'elles soient. Enfin, la réduction de la rente liée à l'affaiblissement du rôle de l'État peut limiter les opportunités de tensions liées à la recherche de son appropriation par les différents acteurs, alors que la croissance des richesses facilite les compromis entre groupes.

En revanche, la libéralisation peut être associée à une croissance des inégalités, une dislocation et une fragmentation sociales, et à des angoisses de groupes consécutives à ces phénomènes. Le risque est que le passage d'un système traditionnel clanique ou d'un système régulé au marché favorise les plus aisés. Le risque principal est un repli des personnes mises en difficulté ou laissées pour compte du processus de réformes vers des solidarités de base, et la montée des tensions. Le processus de réallocation des ressources est, par exemple, synonyme de dislocation des activités déclinantes, alors que certains groupes n'ont pas le capital humain ou l'accès au crédit nécessaires pour s'adapter aux nouvelles technologies et aux nouvelles opportunités. Parallèlement, le rôle réduit du gouvernement diminue ses moyens d'assurer ces groupes vulnérables, ce qui accroît la difficulté d'éviter les conflits par des politiques de redistribution et de transferts, alors que l'intégration de l'économie aux marchés internationaux des capitaux et des biens réduit les options de politique économique de l'État, diminuant ainsi sa capacité d'être médiateur des tensions qui peuvent apparaître. Enfin, les changements importants que connaissent les sociétés traditionnelles par l'adoption des mécanismes de marché peuvent bouleverser des équilibres existants. Ainsi, une cause fréquente de tensions voire de conflits consécutifs aux réformes de marché s'articule autour de la valeur de la terre. La montée des pressions en faveur d'une privatisation de terres traditionnellement utilisées selon des règles informelles par certaines communautés, du fait de leur valeur croissante, peut notamment déposséder les plus pauvres de leurs droits traditionnels.

Les réformes vers le marché sont souvent l'objet de Programmes d'ajustement structurel (PAS) dont les effets sur les situations conflictuelles sont très controversés. Les PAS ont souvent été liés à l'éclatement ou à l'aggravation de conflits, notamment ethniques (dont on a vu par ailleurs qu'ils correspondaient souvent à des conflits d'intérêt entre groupes). Il est important de souligner que la mise en place de réformes économiques déclenche souvent des conflits dont le potentiel était préexistant, et que ces réformes sont généralement mises en place dans des situations critiques, qui auraient peut-être donné lieu à des conflits si aucune action n'avait été entreprise. Les PAS sont importants en vue d'une croissance économique de long terme ; ce sont leurs conséquences à court terme qu'il importe de prendre dûment en considération, afin d'éviter des effets sociaux caractérisés souvent par des émeutes et des manifestations de mécontentement de la part des « perdants » des réformes.

Une critique souvent faite aux PAS porte sur leur aspect technocratique, éloigné des préoccupations des populations, leur processus de conception et de mise en place ne s'appuyant pas sur les capacités locales. A cet égard, les PAS ont pu être considérés comme représentant la convergence des intérêts des pouvoirs locaux et des puissances extérieures sensibles au maintien d'une stabilité économique. Ce sentiment, ajouté aux frustrations apportées par la période de transition, a pu donner lieu à des tensions, parfois violentes. En revanche, le PAS mis en place au Burkina Faso sous le gouvernement de Compaoré est un bon exemple de réforme économique effectuée sans violence, conséquence d'une volonté de développer un sens de la propriété nationale de cette réforme : le gouvernement a lui-même rédigé les lignes directrices du Programme d'ajustement, après une grande consultation populaire (voir Azam, 1997). Cette démarche démocratique a permis d'atténuer les effets négatifs du processus de changement, et paraît préférable dans un contexte de haut risque politique.

A court et moyen terme, le principal problème affectant la stabilité des États connaissant un programme d'ajustement et les fragilisant est lié au volume et à la répartition des dépenses publiques. Premièrement, les moindres possibilités de distribuer la rente peuvent avoir un effet non d'apaisement mais de création de tensions liées à une insatisfaction croissante des élites et à leur opposition aux PAS. Deuxièmement, l'objectif de réduction des déficits budgétaires a souvent pour conséquence, outre une marge de manœuvre restreinte pour les choix politiques, une réduction des dépenses sociales, dramatique tant à court terme qu'à moyen ou long terme si elle persiste (les coupes sévères effectuées dans le budget de l'éducation, notamment, ne permettent pas le développement de capacités locales essentielles au développement et à la construction de la paix). Enfin, les PAS peuvent affecter de manière inégale les différents groupes, ethnies ou communautés. S'ils ne permettent pas l'intégration économique de toute la population, la marginalisation d'une partie de celle-ci est un facteur de risques politiques et sociaux. Une nouvelle répartition des richesses peut être synonyme de tensions graves. Ainsi, une des conséquences des réformes en Tanzanie, pays longtemps stable politiquement, est la naissance et le développement d'un discours raciste envers la communauté indienne, dont l'assise économique plus développée lui a permis de racheter la plupart des entreprises nouvellement privatisées (voir Stewart *et al.*, 1998).

### *Pauvreté et conflits*

La mise en œuvre des PAS (notamment du fait des dévaluations et de la baisse des revenus des populations) a également pu conduire à l'aggravation de la pauvreté, ou à l'apparition de nouveaux groupes de pauvres, notamment dans les zones urbaines, suite à une croissance des inégalités. Ces phénomènes doivent être prévus, et atténués, d'autant que ce sont les populations urbaines qui sont le plus souvent à l'origine des conflits.

Les relations entre la pauvreté et les conflits sont complexes, que l'on envisage la pauvreté liée au sous-développement, ou les phénomènes de pauvreté concomitants aux réformes structurelles de marché. Si la pauvreté peut être considérée comme une

cause de conflits, elle ne peut pour autant être assimilée à ceux-ci. Mais déterminer le rôle de la pauvreté dans le déclenchement des conflits et l'impact d'une réduction de la pauvreté sur la stabilité politique est essentiel, surtout lorsque l'on étudie un continent dans lequel la moitié de la population survit avec moins d'un dollar par jour. En effet, si l'étude statistique des liens entre la pauvreté et les conflits n'est pas toujours concluante, les participants à la conférence semblent convaincus que la pauvreté, liée à l'inégalité, à l'injustice et aux problèmes de violations des droits de l'homme, est fréquemment un facteur déterminant dans l'éclatement d'un conflit.

La pauvreté est une cause de conflits quand elle crée des frustrations et un désespoir qui peuvent déboucher sur la violence, et cela d'autant plus que l'absence de possessions ou d'intérêts inhérents à une situation d'indigence affaiblit le risque matériel lié au déclenchement d'un conflit. Cela ne signifie pas que la pauvreté en elle-même soit une cause systémique de conflits, comme l'atteste la situation de pays très pauvres qui ne connaissent pas de conflits ouverts. De surcroît, les pauvres sont majoritaires dans les campagnes, alors que la genèse des conflits s'effectue presque exclusivement dans un cadre urbain, les conflits ayant souvent comme objectif l'accession au pouvoir politique et la répartition de ses fruits.

L'analyse approfondie des situations doit constituer la base à partir de laquelle sont prises les décisions politiques d'action et d'intervention en faveur de la gestion des conflits, à quelque stade que ce soit.

## **L'action de la communauté internationale**

### *Le contexte*

L'action de la communauté internationale dans la gestion des conflits et la construction de la paix est un processus en évolution. En introduction, il est nécessaire de rappeler son contexte qui, dans les années 90, n'est plus le même que dans les périodes précédentes. Les bouleversements constatés tant au plan économique qu'au plan géopolitique ont eu un impact ambigu sur l'attitude des opinions publiques et des gouvernements sur les conflits. L'idée, assez répandue au sein des sociétés civiles occidentales touchées par la crise, que les pays développés ont leurs propres problèmes explique la tendance à la réduction du volume de l'aide, ce qui nécessite en contrepartie une amélioration de son efficacité. En revanche, la globalisation des économies a pu contribuer à un intérêt des pays donateurs pour la stabilité des pays en développement, obligation morale mais aussi réalité politique : nécessité de ne pas se couper d'opportunités commerciales, et volonté d'éviter les problèmes transfrontaliers qui peuvent être liés aux conflits (réfugiés, accentuation du trafic de drogues, par exemple). Autre facteur ayant des effets ambigus, la fin de la bipolarisation du monde, qui a ôté une grande part de l'intérêt idéologique et géopolitique porté aux conflits, a eu également pour conséquence le refus des opinions publiques de supporter le risque humain lié aux envois de troupes comme force de paix ou d'interposition. Paradoxalement pourtant, l'opinion publique, si elle réagit mal aux perspectives d'intervention, aura tendance à

soutenir l'action dans les situations les plus extrêmes, et donc les plus dangereuses, car ce sont celles-là qui bénéficient d'une large couverture médiatique. Cela conduit les gouvernements à limiter les risques humains au maximum pour leurs troupes, à l'aide de moyens sophistiqués et coûteux. L'ensemble de ces facteurs a pu conduire à des interventions mal préparées ou manquant d'information sur la situation, l'intervention en Somalie pouvant être considérée comme un archétype. Son échec a marqué l'attitude actuelle de l'ONU et de la communauté internationale en matière d'intervention lors d'une crise.

L'intervention de la communauté internationale en Somalie (voir Jan, dans cet ouvrage) est riche d'enseignements sur les risques d'une intervention extérieure dont les effets induits n'ont pas été prévus. Non seulement les interventions extérieures n'ont pu mettre fin aux conflits entre les différentes factions somaliennes, mais elles ont en outre eu des conséquences économiques et sociales négatives. L'action des Nations unies a souffert d'une incapacité à élaborer une stratégie cohérente à partir du mandat général qui lui a été imparti, et s'est de fait réduite à une succession d'efforts *ad hoc* sans lien ni avec l'économie du pays, ni avec ses institutions. Ainsi, l'apport monétaire des donateurs a eu un impact négatif sur les taux de change, alors que la présence physique de l'ONU, et son apport économique, dans la région de Mogadiscio, a enrichi le clan d'Aidid, qui contrôlait cette partie du pays, et qui était pourtant considéré comme un des adversaires principaux de la paix. En outre, l'ONU comme les donateurs bilatéraux qui lui ont succédé, ont, par leur intervention dans des régions qui n'étaient pas auparavant en conflit, contribué à l'extension des combats dans ces régions désormais attractives par leurs ressources. Les tentatives de réhabilitation de structures de gouvernement ont elles aussi échoué. Les efforts de décentralisation notamment, en vue d'un soutien des structures locales destinées à affaiblir les meneurs des factions, n'ont pas été concluants. Les conseils de district et de région n'ont pas été créés par un processus local mais ont été imposés de l'extérieur. De ce fait, leur composition ne tenait pas compte de la répartition traditionnelle de l'autorité entre les différents groupes de la société somalienne — par exemple, la place des anciens. Enfin, le découpage administratif de ces structures locales ne correspondait plus aux réelles divisions territoriales entre clans somaliens. Ces structures locales ont par conséquent souffert d'un manque patent de légitimité, et n'ont pas pu mener à bien leurs fonctions : ainsi, une de leur tâches, assurer la délivrance des services sociaux, a continué d'être effectuée par les ONG internationales qui, conscientes du manque de légitimité de ces conseils, n'établirent pas de coopération avec eux. La déconsidération profonde dont a été l'objet l'intervention des Nations unies a eu de graves conséquences sur l'avenir des programmes d'aide au développement dans ce pays, alors que les initiatives locales en faveur de la paix ont repris après le départ des intervenants extérieurs.

Face à un contexte en évolution, une nouvelle réflexion s'est engagée sur l'impact des interventions extérieures sur les conflits et sur leur gestion, et sur les risques des interventions, que celles-ci s'effectuent lors de crises ouvertes ou dans un contexte moins instable. La reconnaissance des liens existant entre le développement et les conflits a contribué à élargir cette réflexion aux mécanismes de l'aide au développement



en général. Une intervention extérieure peut créer des distorsions au sein d'une société, surtout si l'équilibre de celle-ci est fragile, et déstabiliser les structures économiques et sociales existantes. Deux principes essentiels doivent guider les actions de la communauté internationale dans son aide aux pays bénéficiaires : la nécessité d'œuvrer en faveur du renforcement des capacités des États aidés, afin d'éviter le syndrome de dépendance souvent associé à l'aide au développement et la nécessité d'impliquer les populations dans la conception, la mise en place et le suivi des actions menées. Permettre une appropriation des mesures d'aide par les bénéficiaires est un impératif, justifié pour des raisons d'efficacité — les méthodes et démarches participatives ont prouvé leur efficacité de long terme — et de respect des communautés et des capacités locales.

Enfin, il ne faut pas négliger la manière dont peut être perçue l'intervention des pays du « Nord » en Afrique. Perçu comme principal bénéficiaire du système des échanges internationaux et de l'exploitation des ressources naturelles, le « Nord » est parfois considéré comme l'entité ayant imposé un modèle économique pas toujours satisfaisant pour le plus grand nombre. En outre, on lui reproche son soutien direct ou indirect à des régimes autoritaires. En conséquence, le risque de rejet d'une intervention extérieure, quels que soient ses motifs, est présent.

Dans une perspective de long terme, il faudra certainement tenir compte dans les stratégies d'intervention, des conséquences de l'émergence de nouveaux acteurs et de phénomènes d'échelle internationale. La puissance des firmes multinationales, dont le poids économique est supérieur à celui de bien des États, devrait conduire à les intégrer dans les processus de prévention des conflits, prévention à laquelle elles ont un intérêt économique direct. La criminalité organisée est un autre phénomène récent, qui alimente directement les conflits. Son activité liée aux marchés des armes, au trafic de drogue, de diamants, d'or, contribue à la corruption de gouvernements et nuit à la démocratie. Enfin, l'évolution technologique remet en cause certaines notions comme celles de souveraineté nationale, de frontières ou d'organisation de la défense, qui ont de fortes incidences sur le déclenchement et le déroulement des conflits.

Les débats ont abordé trois thèmes principaux : la nécessité d'une coordination de tous les acteurs intéressés par la prévention et la gestion des conflits, la nécessité de cohérence des actions dites d'urgence et des actions de développement, et les limites de cette distinction, ainsi que les questions liées à une éventuelle conditionnalité de l'aide.

### *La coordination des acteurs*

L'action de la communauté internationale n'est efficace que si est mise en place une coordination de tous les acteurs extérieurs (organisations internationales, agences de développement nationales, ministères des Affaires étrangères ou de la Coopération, ONG internationales), ainsi que des systèmes de coordination avec les acteurs internes (gouvernement et société civile). Les travaux du Groupe d'étude spécial du CAD sur les conflits, la paix et la coopération pour le développement répondent notamment à cette préoccupation. La coordination peut permettre une cohérence des mesures



politiques, économiques et éventuellement militaires, et éviterait des incohérences flagrantes comme, par exemple, la promotion de l'agriculture locale dans un pays par un donateur et une politique commerciale d'un autre État défavorable pour ce même secteur, ou encore la promotion des droits de l'homme concomitante à des ventes d'armes mettant en danger ces derniers.

Afin de limiter les risques liés à une intervention extérieure, l'élaboration et la mise en œuvre de l'aide doivent être sensibles aux potentialités de conflit de chaque société. Dans cette optique, un cadre analytique comprenant l'analyse de toute l'information disponible sur le contexte local et les premiers signes de tensions, ainsi que les différents facteurs politiques, sociaux et économiques pertinents, pourrait être un élément important d'une stratégie de prévention des conflits. Des systèmes d'évaluation de l'impact des conflits seraient également utiles.

En situation de conflit ouvert notamment, un échange systématique des analyses et des informations disponibles par tous les acteurs à tous les niveaux est particulièrement important. Cette coordination dans la gestion de l'information, de même que la coordination dans l'action, ne pourront être mises en œuvre dans l'urgence caractérisant les situations de crise et doivent donc être planifiées. Les recommandations du CAD sur les conflits, la paix et la coopération constituent un instrument puissant dans cette voie.

En situation de conflit, une intervention nécessite, non plus seulement une coordination, mais un « leadership » pour être vraiment efficace. Il est souvent assuré par une organisation internationale, considérée comme plus neutre qu'un gouvernement dont on peut craindre la promotion d'intérêts strictement nationaux. Au cours du débat, un des intervenants a souligné l'intérêt que représenterait la création d'un panel de médiateurs professionnels rattachés au Secrétaire général de l'ONU, totalement indépendants et liés par un code de conduite public, qui permettrait une intervention de la communauté internationale plus efficace car moins susceptible d'être vue comme une ingérence, fût-elle celle d'un groupe d'États, dans les affaires nationales. Elle aurait également l'avantage de dissocier la fonction de médiation des fonctions de décision et d'action, toutes fonctions aujourd'hui dévolues, au sein de l'ONU, au Conseil de sécurité.

La coopération avec les ONG permet de bénéficier de leur expérience et de leur avantage comparatif dans le domaine de la prévention des conflits. Lorsqu'elles sont solidement implantées, et vu leurs activités en contact direct avec les populations, les ONG peuvent avoir un rôle essentiel d'alerte précoce. Elles contribuent à la création de capacités locales et à la construction de la paix, notamment en travaillant avec les organismes d'aide bilatérale et les agences multilatérales, ce qui en fait des acteurs importants de l'aide au développement. Leur action peut permettre la mobilisation de la société civile. Les ONG peuvent agir comme intermédiaires avec les acteurs locaux, et leur fonctionnement décentralisé est essentiel, particulièrement dans un contexte de dérégulation de l'État. Cependant, s'il est indéniable que l'action des ONG peut être très positive, il ne faut pas négliger ses risques dans certaines situations de crise. Ainsi, au Rwanda après le génocide de 1994, l'action des ONG s'est caractérisée par un

manque de coordination non seulement avec les autorités locales, mais également entre elles, chaque ONG ayant ses propres programmes et priorités, alors que certaines ont même empiété sur certains domaines normalement réservés à l'État au lieu d'œuvrer en faveur de son rétablissement (voir Gakunzi, dans cet ouvrage).

Il faut en effet souligner l'importance de la coordination des intervenants extérieurs avec les acteurs internes. L'institution d'un partenariat avec le gouvernement de l'État concerné est essentielle parce que son accord est nécessaire pour l'action, qui pourrait autrement être considérée comme une ingérence, et qu'il est détenteur d'une capacité de blocage. Elle est nécessaire car c'est le gouvernement qui doit être le plus à même d'évaluer une situation donnée et de déterminer des priorités. L'un des problèmes des situations de crise est la perte de légitimité du gouvernement en place, voire sa disparition, ou le délitement de l'État sur tout ou partie du territoire. Dans un tel contexte, il appartient aux acteurs de ne pas se substituer au gouvernement, mais d'agir en coopération avec la société civile, dont le rôle est essentiel tant pour la prévention et la gestion des conflits que pour les actions de développement.

On accorde à la société civile un rôle de plus en plus important dans le processus de développement. Son mode d'organisation en fait une structure de dialogue, qui peut permettre la création d'un sentiment national et la promotion d'une culture de démocratie. Bien que la société civile constituée en associations reste souvent circonscrite à un cadre urbain, on assiste à une prise de conscience croissante de son rôle et de ses possibilités dans le contexte africain. Il ne faut pas cependant négliger les risques encourus par les acteurs de paix et de médiation de la société civile, particulièrement quand la communauté internationale leur confère un rôle important et une visibilité qui peut être dangereuse. Ils peuvent être perçus par l'État comme une opposition camouflée, leur neutralité peut être mise en doute, et leur position modérée peut faire d'eux la cible des extrémistes de tous bords. Enfin, certains participants ont souligné que la société civile en Afrique est encore jeune et relativement peu développée dans beaucoup de pays africains, ce qui doit tempérer les attentes actuelles quant à son efficacité.

### *Actions à court et à long terme*

La coordination de tous les acteurs pour la construction de la paix doit permettre une action efficace et orientée vers les domaines prioritaires pour prévenir les crises, et en cas d'échec de la prévention, pour les résoudre et restaurer les bases d'une stabilité politique et économique. L'aide ne doit pas viser seulement au rétablissement de l'économie mais de manière générale à la construction de la paix.

Longtemps dissociées, les actions d'urgence et de développement nécessitent d'être envisagées parallèlement. La division institutionnelle courante au sein des agences d'aide entre les deux approches devrait être dépassée, afin de permettre une flexibilité des procédures, notamment dans les mécanismes financiers d'allocation des ressources et les décisions de réaffectation des fonds. En effet, plus qu'une séparation entre aide d'urgence et aide au développement, plus qu'une chronologie entre les opérations de

secours, de reconstruction et de développement, il paraît plus rationnel de distinguer les actions de court terme et les actions de long terme, qui peuvent être effectuées parallèlement. L'expérience montre que même en situation de crise, il existe des possibilités pour mettre en place des opérations aux objectifs de long terme. On peut citer en exemple des programmes de micro-crédit, ou des opérations aux objectifs multiples, comme la construction d'une école par un programme de « vivres contre travail », qui fournit dans l'immédiat occupation et produits alimentaires et prépare en même temps l'avenir par la possibilité d'une scolarisation (voir CAD, 1997).

Deux erreurs doivent être évitées : se borner à une action à très court terme, à une action purement humanitaire, ou au contraire vouloir décider de l'avenir à long terme par l'imposition de programmes sans concertation avec les interlocuteurs locaux. Répondre à un problème d'ordre politique et structurel par une action humanitaire, palliatif à une carence politique, comprend le risque d'un discrédit de cette action. De surcroît, des solutions *ad hoc* ne permettent pas d'envisager toutes les politiques et les articulations nécessaires pour éviter des conséquences néfastes sur la société, notamment sur la place des femmes — par exemple, si les vivres sont distribués aux hommes, cela ôte aux femmes une de leurs fonctions traditionnelles. Le grand risque est la création d'une dépendance, et de bouleversements socio-économiques, si l'aide d'urgence continue d'être délivrée sans participation de la population locale et alors que celle-ci aurait les moyens d'assurer son autosuffisance. En outre, dans des situations confuses, l'aide humanitaire peut être détournée de son objectif. Ainsi, les ONG travaillant au Libéria ont pris conscience du fait qu'une partie de leur aide était détournée pour l'achat d'armes, et alimentait en fait le conflit, ce qui les a conduit à changer la forme de leur intervention.

L'autre solution extrême à éviter est la mise en place, dans une situation de conflit ne permettant pas une contribution active d'une société éclatée et d'institutions locales déstructurées, d'actions à long terme et engageant l'avenir sans participation des bénéficiaires. Il faut donc limiter la portée et la durée des opérations d'urgence créatrices de dépendance (c'est-à-dire y mettre un terme dès que les autorités locales peuvent assurer leurs fonctions d'élaboration et de gestion) et planifier la transition vers d'autres opérations en liaison avec les organisations et les capacités locales. De manière générale, accorder une aide si la capacité institutionnelle de la gérer est absente pose un problème, d'où la nécessité de délivrer une assistance technique pour la reconstruction des infrastructures de gestion et des infrastructures financières (Banque centrale, système d'imposition et de douanes, bases de données statistiques, notamment).

Il existe des problèmes consécutifs à des conflits qui doivent être traités d'urgence (problème des réfugiés et de la démobilisation, par exemple) mais qui ne peuvent souvent être résolus en un temps limité, alors que d'autres questions essentielles à la construction d'une paix durable (formation de capital humain et développement de la société civile) sont des actions de long terme qui doivent être envisagées quelle que soit la situation et dès que leur organisation est possible.

Un des problèmes nécessitant une action immédiate lors d'un conflit ouvert est la situation des réfugiés et des personnes déplacées. Il intéresse au premier chef les bailleurs de fonds, qui ont une part active dans le soutien de ces populations. Surtout, la présence massive de réfugiés dans des pays limitrophes au pays en crise représente un facteur d'instabilité régionale. Le fait que les populations réfugiées, accueillies dans des pays eux-mêmes en difficulté, reçoivent une aide extérieure, peut créer des tensions. Les dégradations de l'environnement consécutives à une surpopulation temporaire de régions entières posent aussi un problème. Les nombreuses difficultés éprouvées par les pays d'accueil comportent le risque d'une remise en question progressive du droit d'asile. Le Haut Commissariat pour les réfugiés des Nations unies a en conséquence développé des « programmes d'assistance aux réfugiés et de développement », traitant du sort des réfugiés mais également des conséquences de leur présence sur les zones d'accueil. L'objectif reste la réintégration et la réinsertion des populations réfugiées et déplacées dans leur région d'origine. Il reste qu'il est toujours délicat de déterminer si revenir au contexte préconflituel est une option souhaitable, et surtout viable, dans certaines situations particulièrement difficiles.

Le problème de la démobilisation des combattants doit aussi être traité en priorité. Ils doivent être désarmés et réintégrés afin d'éliminer le risque que représente une population armée non encadrée. Une attention particulière doit être portée aux enfants ayant été engagés comme soldats, afin qu'ils puissent bénéficier d'un suivi particulier leur permettant de retrouver une vie normale.

Une action essentielle pour la prévention des conflits comme pour la construction de la paix, quelle que soit la situation (pays relativement stable ou ayant connu des situations de crise dans un passé récent), est l'aide à la formation de capital humain (santé, éducation) et de capital social (structures de médiation et institutions judiciaires, par exemple) afin de contribuer à la création ou au renforcement des capacités locales. L'éducation, qu'elle soit formelle ou informelle (organisée par des associations, par exemple) est essentielle à la prévention des conflits, et doit s'adresser tant aux enfants qu'aux adultes afin de combattre les stéréotypes sur lesquels peuvent se fonder les conflits. A cette éducation civique générale doivent s'ajouter des programmes particuliers pour certaines catégories de la population, et notamment des programmes destinés à enseigner aux militaires leur rôle au sein d'une démocratie. Il faut également insister sur l'importance des structures judiciaires, la fonction du système judiciaire étant, de manière intrinsèque, la résolution des tensions. Les processus de compromis et de négociation essentiels à la construction de la paix sont retardés par la faiblesse de la justice. L'impunité des principaux responsables de la violence passée peut nuire à un processus de réconciliation. En outre, de manière générale, la justice doit être l'instrument de résolution des différends : si elle n'accomplit pas son office, il existe un risque que certains cherchent à se faire eux-mêmes justice. Tous les citoyens doivent bénéficier d'un accès égal à une justice non discriminatoire et efficace.

Le développement de la société civile dans les États africains est un processus de long terme d'importance primordiale pour la prévention des conflits et la consolidation de la paix. La société civile est encore peu développée sur le continent africain. Sa

responsabilisation et son émancipation sont des défis qui pourraient permettre de mieux gérer les tensions et les conflits (voir Nathan, dans cet ouvrage). La société civile africaine doit s'interroger sur ses valeurs en reconnaissant ses capacités mais aussi ses limites. Les différentes communautés doivent trouver elles-mêmes des compromis et leurs propres solutions aux problèmes qu'elles rencontrent. Le rôle de la communauté internationale pour aider la société civile africaine doit s'inscrire dans la durée. La viabilité financière des associations est à cet égard essentielle. Il faut d'autre part axer l'aide sur le renforcement des structures, et notamment des systèmes de communication. Un défi essentiel afin de permettre à la communauté internationale d'exercer son rôle, est celui d'aider à la création de capacités, notamment en facilitant les processus d'apprentissage.

L'existence d'associations faisant une place importante ou exclusivement constituées de jeunes gens ou de femmes leur confère un rôle particulier dans la prévention des conflits. La proportion des jeunes dans les pays africains est très importante, et ils sont souvent utilisés comme soldats des conflits. La présence fréquente dans les villes de jeunes non scolarisés et sans emploi, parfois en marge de la famille et de la société, conséquence d'une urbanisation artificielle, représente une réserve de déstabilisation et de violence pesant sur la stabilité politique des États africains (voir Général Touré, dans cet ouvrage). Leur intégration dans des structures démocratiques aux objectifs d'intérêt général peut permettre leur participation à la société, voire leur réintégration à celle-ci après un conflit auquel ils ont pris part. Les associations de femmes peuvent avoir un rôle de médiation, de reconstruction, particulièrement dans des périodes immédiatement postérieures à des violences auxquelles elles n'ont pas participé (ainsi au Rwanda).

L'organisation de la société civile peut en faire un instrument essentiel de la création d'un sentiment national, particulièrement important pour permettre la formation d'un consensus à l'intérieur de la société. Cette démarche est cruciale dans des États au sein desquels les différences, notamment linguistiques, entre régions, rendent les solidarités nationales difficiles à percevoir, voire inexistantes. Le Mozambique est une bonne illustration de ce problème : la population est composée à 80 pour cent de ruraux ne connaissant pas la langue officielle, ce qui rend les communications internes dans certains cas plus difficiles que les communications transfrontalières. L'absence de sentiment national mozambicain représente de fait un facteur de risque politique important. Une des faiblesses de la société civile africaine actuelle est le fait qu'elle soit souvent constituée de groupes provenant d'une seule communauté, alors qu'une de ses fonctions pourrait être d'établir des échanges intercommunautaires.

### *Aide et bonne gestion des affaires publiques*

Un objectif de l'aide à la prévention des conflits et à la construction de la paix est l'instauration d'une bonne gestion des affaires publiques. Dans le contexte de la prévention des conflits, la bonne gestion des affaires publiques est synonyme d'institutions démocratiques, capables de gérer les changements sans violence, un de ses éléments essentiels étant une société civile active.

La question centrale est la manière dont la bonne gestion des affaires publiques, liée à la notion de démocratie, doit être introduite dans les sociétés africaines. S'il existe des valeurs communes reconnues internationalement, notamment dans la Charte des Nations unies et la Déclaration universelle des droits de l'homme, comme les libertés individuelles et la liberté de choix, il appartient à chaque gouvernement de promouvoir ces valeurs, par l'instauration d'institutions propres les mettant en pratique. Il existe des différences culturelles et historiques qu'il faut prendre en compte dans l'instauration d'un système démocratique.

A cet égard, le rôle essentiel conféré aux élections par les observateurs extérieurs après un conflit est parfois source de problèmes. Les élections sont un élément de la démocratie, non pas l'essence de celle-ci (voir Bakwesegha, dans cet ouvrage). Les élections au Burundi, dont le déroulement supervisé par la communauté internationale avait été considéré comme satisfaisant par celle-ci, mais qui n'en ont pas moins été suivies par des troubles importants trois mois plus tard, en sont un bon exemple. Organiser des élections dans un pays dévasté demande du temps, tant pour mettre en place des structures nécessaires que pour permettre la constitution de groupes politiques viables. En outre, il serait préférable qu'aux côtés des observateurs internationaux, des observateurs nationaux, dont on aura assuré la formation, soient présents.

Un concept imposé de l'extérieur a peu de chances d'acquiescer une viabilité et une assise solides. La bonne gestion des affaires publiques et la démocratie imposées par les donateurs peuvent causer beaucoup de dégâts, si les conditions locales sont ignorées. Ainsi, au Burundi, le rythme du processus démocratique imposé, et donc mal accepté, a été trop rapide et a renforcé les fractures existantes. La question reste cependant posée des conditions minimales qui pourraient être appliquées dans les critères de délivrance de l'aide. Dans un contexte de réorientation de la sécurité de l'État à la sécurité des populations, le respect des droits de l'homme prend tout son sens, alors que le choix de la forme de la démocratie appartient à chaque société. Cependant, sanctionner un État pour violation des droits de l'homme peut revenir à sanctionner sa population. En tout état de cause, la question reste ouverte de savoir si l'aide est un moyen approprié pour favoriser une forme de gouvernement, vu le caractère de politique interne de la question.

La question s'est posée de savoir s'il fallait tenir compte des dépenses d'armement d'un État pour accorder ou non une aide. L'armée dans les États africains a souvent pour fonction principale le maintien de l'ordre interne. La question de l'assistance technique pour la réforme de la police et de l'armée dans le but de leur conférer un rôle plus adapté aux changements que connaissent les sociétés africaines fait partie des préoccupations des donateurs. Le caractère sensible de ces domaines nécessite cependant une démarche prudente. Par ailleurs, le problème des ventes d'armes, et particulièrement de leur contrôle, est intimement lié à celui de la prévention et de la gestion des conflits. Les liens du commerce des armes avec le trafic de drogue devraient faire du contrôle du commerce des armes un thème particulièrement sensible pour la communauté internationale. Les progrès effectués vers une interdiction des mines antipersonnel sont encourageants. Cependant, la diversité des producteurs et fournisseurs d'armes

renforce les difficultés liées à la mise en place de leur contrôle. Une priorité est donc de mieux comprendre comment sont utilisées et gérées les armes, et d'encourager des mesures de coopération à un niveau régional en vue de la création d'un climat de confiance pouvant aboutir à des limitations volontaires d'importations d'armes. L'utilisation massive d'armes légères caractérisant les conflits africains doit néanmoins être prise en considération. Bien que dites légères, ces armes causent d'énormes dégâts, et leur faible coût les rend accessibles au plus grand nombre, mais leur contrôle est particulièrement difficile à mettre en œuvre.

## **Conclusion**

Afin de gérer les conflits et de consolider la paix, il est nécessaire d'aller vers une stabilité structurelle fondée sur la justice économique et un système politique inclusif. Les intervenants extérieurs à un État doivent coordonner leurs actions en ce sens et agir sur la base d'une analyse approfondie des conditions locales et en partenariat avec le gouvernement et les populations.

Pour œuvrer en faveur d'un « processus de dissolution des conflits », il faut inscrire les actions sur la durée, ce qui implique un système de prévision et d'anticipation. L'action doit s'appuyer sur la mobilisation de l'ensemble des acteurs, la mise en commun de l'information, et les connaissances des hommes de terrain.

Elle doit améliorer la prise de conscience des conséquences de l'action des agences d'aide et autres intervenants extérieurs sur l'émergence de la violence, ce qui nécessite un travail méthodologique, déjà commencé notamment par les travaux du Centre de Développement sur les effets des politiques d'ajustement sur l'équité et leur faisabilité politique. Dans ce contexte, l'identification des gagnants et des perdants est essentielle à la compréhension des situations et à leur gestion.

La prévention des conflits doit également s'attacher à des sujets connexes aux conflits eux-mêmes : le commerce des armes, sujet qui souffre d'un manque crucial d'investigations et d'analyses ; la corruption, liée à la gestion prédatrice des ressources par certains gouvernements et à la criminalité ; et l'intégration économique à l'intérieur d'un pays ou d'une région, qui peut être une incitation forte à ne pas entrer dans un conflit violent.

Enfin, un élément essentiel à la stabilité d'une société est sa capacité d'adaptation, d'accommodation et de tolérance à l'égard de ses différents groupes. Cela est d'autant plus crucial dans le contexte africain, la plupart des pays abritant des minorités ethniques ou religieuses bien définies. La protection et la promotion des droits des minorités sont essentielles à une société non conflictuelle. Le développement de la société civile peut jouer un rôle à cet égard.

## Bibliographie

- AZAM, J.-P. et C. MORRISSON (1997), « Instabilité politique et développement dans les pays du Sahel », ronéo, Centre de Développement de l'OCDE, Paris.
- BARDHAN, P. (1997), *La Gestion des affaires publiques au service de développement : une approche par l'économie politique*, Centre de Développement de l'OCDE, Paris.
- COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DE L'OCDE (1997), *Lignes Directrices du CAD pour les Conflits, la Paix et la Coopération pour le Développement*, Paris.
- STEWART, F., J. KLUGMAN et B. NEYAPTI (1998), *Les Causes socio-économiques des conflits : une étude comparative Kenya-Ouganda et Tanzanie*, Centre de Développement de l'OCDE, Paris.
- ROSPABE, S. (1997), « Les Déterminants Économiques de l'Instabilité Socio-Politique : le Conflit du Nord-Mali », ronéo, Centre de Développement de l'OCDE, Paris.





DEUXIÈME PARTIE

ÉLÉMENTS D'ANALYSE



## **Les facteurs culturels et environnementaux dans les conflits violents : schéma de prévention des conflits**

*Gernot Brodnig*

### **Introduction**

La prolifération des conflits violents au cours de ces dernières années a donné lieu à de vives discussions concernant leurs causes, leurs résultats et leurs caractéristiques. L'ordre international qui a succédé à la guerre froide n'a pas marqué la fin de l'histoire avec un grand H, mais les explications idéologiques ont été remplacées par des facteurs tels que la dégradation de l'environnement et les rivalités culturelles (Huntington, 1993 et 1996). Les travaux de Kaplan sur les conflits en Afrique, qualifiés par Richards de « nouveau barbarisme » (Richards, 1996), attribuent les conflits violents à des causes telles que la détérioration à grande échelle de l'environnement, la surpopulation et des impératifs culturels conduisant à des rivalités ethniques. Selon Kaplan, ces conflits défient la logique des processus politiques et économiques « rationnels », si bien que les possibilités de gestion et de prévention de tels conflits se trouvent nettement réduites.

En définissant les conflits environnementaux et culturels et en les distinguant des conflits liés aux ressources et aux différences ethniques, nous montrerons comment des changements aussi bien dans les systèmes écologiques que dans les systèmes de valeurs et de croyances d'une société donnée peuvent entraîner un conflit. À partir de cette analyse, nous évaluerons les options possibles en termes de prévention des conflits et d'intervention.

## Environnement

### *Qu'est-ce qu'un conflit environnemental<sup>1</sup> ?*

De tous temps, des guerres ont été menées pour accéder aux ressources naturelles et les contrôler. A première vue, le terme « conflit environnemental » n'apporte pas un nouvel élément à l'analyse des conflits violents mais se contente de reformuler ce que Levy appelle la « sagesse traditionnelle » (Levy, 1995). De plus, les questions d'environnement sont si étroitement liées aux variables sociales, économiques et politiques qu'il est difficile de les étudier de façon isolée. Toutefois, certains chercheurs (Homer-Dixon, 1991 et 1994) ont tenté de démontrer que les questions liées à l'environnement ou aux ressources naturelles peuvent constituer la cause première du déclenchement d'un conflit violent.

Afin de définir la notion de conflit environnemental, le terme « environnement » doit être clarifié. Les conflits portant sur les territoires et les ressources naturelles appartiennent certes à la catégorie des conflits environnementaux, dans la mesure où ils se déroulent *dans* l'environnement et ont un impact significatif *sur* l'environnement. Cependant, une analyse de l'environnement comme cause de conflit doit se restreindre à des caractéristiques spécifiques à l'écosystème et aux processus environnementaux.

Une définition de l'environnement doit refléter le caractère dynamique des écosystèmes, leur résistance aux influences externes et le phénomène des effets de seuil. L'environnement subit des transformations et des changements constants par l'absorption et l'intégration des influences externes telles que l'impact humain. Toutefois, cette fonction d'autorégulation n'est pas illimitée, puisque la résistance aux perturbations connaît un seuil au-delà duquel le système n'est plus en mesure d'assurer certaines fonctions.

Une fois que le seuil d'un écosystème donné est atteint, la modification de l'environnement se transforme en dégradation de l'environnement. La notion de dégradation de l'environnement est qualitative, car elle fait appel à notre compréhension scientifique des processus écologiques afin de déterminer jusqu'où nous sommes prêts à aller pour préserver l'équilibre de l'écosystème. De ce fait, la notion de dégradation de l'environnement est implicitement liée à la sphère humaine.

La distinction entre les ressources renouvelables et non renouvelables souligne la nature spécifique des fonctions biologiques de l'environnement ainsi que leur impact sur la sphère sociale. Puisque les ressources non renouvelables telles que le pétrole, les minéraux et autres produits primaires d'une importance économique extrême se situent en dehors de la sphère de la reproduction écologique, nous devons mettre l'accent sur des ressources renouvelables telles que l'eau, l'air, les organismes vivants, etc.

Tout comme la distinction entre les ressources renouvelables et non renouvelables, la notion de rareté des ressources associe des variables environnementales à des phénomènes sociaux. Cela suppose que de nombreux conflits portent sur des ressources restreintes. La rareté des ressources naturelles peut découler de causes géopolitiques,

physiques, socio-économiques, démographiques, mais aussi et surtout de la détérioration de l'environnement. En dernier ressort, la rareté sous toutes ses formes est liée à la perception des « utilisateurs », et cette dimension subjective est particulièrement utile pour comprendre la relation de cause à effet entre l'environnement et le conflit.

En résumé, nous pouvons définir un conflit environnemental comme un conflit causé par une rareté réelle ou perçue de certaines ressources, rareté qui découle à son tour de la dégradation ou de la transformation négative de l'environnement.

Une intéressante typologie des conflits d'origine environnementale a été suggérée dans le cadre du projet ENCOF. Cette typologie distingue : *i*) les catastrophes naturelles telles que la sécheresse et les inondations ; *ii*) les dégradations de l'environnement dues à des transformations planifiées et clairement identifiables, telles que les grands projets de barrages ou l'exploitation forestière ; *iii*) ce qui a été appelé le « problème des ressources collectives », c'est-à-dire les effets cumulés de l'utilisation abusive des ressources naturelles (Bächler *et al.*, 1996).

La détérioration de l'environnement survient à tous les niveaux, que ce soit à l'échelle planétaire (effet de serre et appauvrissement de la couche d'ozone), régionale (pluies acides, désertification) ou locale (érosion, déforestation). La vérité de la Palisse selon laquelle les problèmes d'environnement ne respectent pas les frontières a des répercussions considérables sur la prévention des conflits. Compte tenu des conflits potentiels que portent en germe les dégradations de l'environnement, toute politique préventive nécessite une approche à plusieurs niveaux assignant une large responsabilité à l'action internationale.

La connaissance des causes et de la portée des dégradations de l'environnement peut contribuer à la prévention des conflits. La plupart des détériorations à grande échelle sont anthropiques. La croissance démographique et l'essor remarquable de notre capacité à exploiter la terre doivent certes être pris en compte, mais les politiques malavisées, les cadres institutionnels inadéquats et les traditions culturelles contribuent également à la dégradation de l'environnement. Notre compréhension accrue de ces phénomènes est alimentée par le bon sens ainsi que par le débat qui entoure la question du développement durable. Cependant, les politiques de prévention des conflits peuvent jouer un rôle à un stade précoce de l'enchaînement de cause à effet décrit ci-dessous.

### ***De la dégradation au conflit***

La dégradation de l'environnement est un phénomène physique qui ne conduit pas en soi à un conflit, mais qui se traduit plutôt par une série de répercussions sociales, économiques et psychologiques. Homer-Dixon identifie quatre grandes catégories de retombées sociales susceptibles d'induire un conflit : la diminution de la production agricole, le déclin économique, le déplacement de population et la perturbation des institutions légitimes et autoritaires et des relations sociales. Les deux premiers points constituent des répercussions directes, tandis que les deux derniers découlent des premiers.

Certains de ces effets ont été étudiés en détail et relativement bien compris. L'histoire des migrations dans la Corne de l'Afrique s'explique en partie par un processus de détérioration des sols. Les sécheresses, la déforestation, le surpâturage, entre autres, ont conduit à une érosion et à une désertification de grande envergure et ont contraint les populations agricoles et pastorales à quitter leurs terres, devenant ainsi des « réfugiés de l'environnement ». Dans des cas comme celui-ci, le processus de transmission est clair. La destruction des ressources et des moyens d'existence conduit à l'effondrement des économies de subsistance et de marché, effondrement qui provoque à son tour la pauvreté, l'insécurité et les tensions. Du fait du nombre limité d'options technologiques ou économiques qui s'offrent à ces populations, elles n'ont bien souvent d'autre choix que de se déplacer. En conséquence, des groupes de différentes origines ethniques finissent par se disputer des ressources restreintes.

D'autres formes de modification de l'environnement, telles que le réchauffement de la planète et l'appauvrissement de la couche d'ozone, n'ont pas de retombées socio-économiques aussi facilement identifiables. Leur potentiel conflictuel demeure donc du domaine de la spéculation à long terme.

L'impact social des changements subis par l'environnement ne relève pas d'une simple relation de cause à effet. Cette relation doit au contraire être considérée en conjonction avec des facteurs socio-économiques, politiques et culturels qui déterminent la capacité des sociétés à s'adapter au changement. Dans la Corne de l'Afrique, les conséquences des sécheresses ont souvent été exacerbées par des tensions politiques. Dans le conflit opposant l'Éthiopie à la Somalie, notamment, l'absence de pâturages de remplacement a provoqué une famine parmi les populations pastorales. Cependant, bien que la désertification puisse conduire à court terme à un déclin des économies pastorales, les mutations technologiques et les effets de substitution, auxquels s'ajoutent les processus d'adaptation découlant de la connaissance indigène de l'environnement, peuvent contribuer à mieux gérer la dégradation de l'environnement à long terme. Au bout du compte, ces mesures à long terme peuvent déboucher sur des nouveaux modes de production et sur une amélioration globale de la qualité de la vie.

Mais avant tout, les retombées néfastes de la dégradation de l'environnement ne se traduisent pas automatiquement par un conflit. De nombreuses variables viennent modifier le lien de cause à effet entre l'impact social de la détérioration de l'environnement et un éventuel conflit. Ce qui ne signifie pas pour autant que les facteurs environnementaux et leurs conséquences dépendent entièrement de variables endogènes.

De quelles preuves concrètes disposons-nous concernant l'origine environnementale des conflits, et sous quelle forme ? D'importants projets de recherche sur la sécurité environnementale ont permis l'élaboration de typologies fondées sur des observations empiriques (Bächler *et al.*, 1996). Homer-Dixon identifie un certain nombre de répercussions possibles d'une simple pénurie de ressources, parmi lesquelles : conflit inter-États, mouvements de population, conflits d'identité au sein des groupes, dénuement économique, dérèglement institutionnel et querelles civiles.

Jusqu'à présent, peu d'États se sont battus entre eux pour des ressources renouvelables, bien que l'exploitation croissante des ressources en eau fait de ces dernières une importante source de conflits potentiels. Dans les négociations au Moyen-Orient, par exemple, les ressources hydrauliques interviennent lourdement dans la stabilité et la sécurité de la région. Au contraire, les exemples concrets de conflits déclenchés par des mouvements de population, des flux de réfugiés et d'autres migrations, elles-mêmes provoquées par des pénuries de ressources, ne manquent pas dans la Corne de l'Afrique : accrochages au Darfour, violence entre les Turkanas, les Pokots et d'autres tribus pastorales à la frontière entre le Kenya et le Soudan (Lang, 1995). En raison du nombre important de variables qui entrent en jeu, il est en revanche plus difficile de démontrer de façon empirique le lien entre la dégradation de l'environnement et le dénuement économique, le dérèglement institutionnel et les conflits civils.

L'analyse qui précède montre qu'il n'existe pas de simple relation de cause à effet entre la détérioration de l'environnement et les conflits violents. Des variables socio-économiques, des institutions politiques et des facteurs psychologiques servent d'intermédiaire.

## **Culture**

Si le concept d'environnement est difficile à définir, la notion de culture est encore plus insaisissable. Et pourtant, les différences culturelles ont toujours été considérées comme le point de départ d'une grande partie des violences commises sur le continent africain. Nous établissons ici une distinction entre la culture à proprement parler et des concepts connexes tels que l'appartenance ethnique, souvent employés de façon interchangeable. Une telle distinction est importante pour pouvoir élaborer des approches plus efficaces de la prévention des conflits.

### *Culture et appartenance ethnique*

Bien qu'il existe de nombreuses définitions divergentes de la culture, chacune appréhendant cette notion sous un angle différent (manifestations, transmission, niveaux, etc.), un consensus existe autour de certains éléments clés et, comme base de travail, la formule classique n'a rien perdu de sa justesse : « La culture, ou civilisation, [...] est ce tout complexe formé par la connaissance, les croyances, les arts, la morale, la loi, la coutume et l'ensemble des facultés et des habitudes acquises par l'homme en tant que membre de la société ».

Les conceptions actuelles de la culture mettent l'accent sur ses délimitations : la culture occidentale est considérée comme distincte de la culture asiatique, tout comme les cultures dinka et nuer apparaissent distinctes par bien des aspects. Quel est le lien entre la notion de culture en tant que délimitation et le concept d'appartenance ethnique ?



Bien que cette dernière renvoie principalement à des identités culturelles, il s'agit de deux notions distinctes. Stavenhagen (1996) résume la définition la plus couramment admise de « l'appartenance ethnique » comme « des groupes culturels fondés sur des structures sociales (institutions et liens sociaux), la culture et la structure sociale étant corrélées par un réseau complexe de relations et d'influences réciproques ». Les notions d'identité et d'appartenance jouent donc un rôle crucial dans la définition de la culture.

### *Culture et conflit*

La manière dont les facteurs culturels ou ethniques se transmutent en conflits violents fait l'objet de nombreuses interrogations. Horowitz (1985) fournit un aperçu complet des différentes écoles de pensée, qui vont des partisans de l'idée selon laquelle les sociétés multiculturelles présentent une plus grande propension aux affrontements, à ceux qui réduisent les conflits ethniques à des intérêts économiques, c'est-à-dire à une bataille autour de ressources restreintes.

En s'inspirant de la sociologie et de la socio-psychologie, Horowitz passe en revue les principes fondamentaux du comportement collectif. Son approche intégrée repose sur deux concepts clés : la valeur du groupe et les droits du groupe. Les différents groupes luttent perpétuellement pour défendre leur place et leur reconnaissance au sein de la société. Ce combat se traduit par une « politique de défense des droits », car la reconnaissance sociale est généralement considérée comme un problème politique. Pour Horowitz, les sources de conflits ethniques présentent une structure en trois volets. Tout d'abord, les conflits se développent au niveau du groupe, notamment lorsque des croyances et des valeurs communes fournissent un point de ralliement. Ensuite, les conflits surgissent de la perception de tensions telles que la crainte de l'infériorité ou de l'humiliation. Enfin, les structures socio-économiques transforment les dimensions psychologiques en réalité politique.

Lorsque l'enjeu est environnemental, les facteurs culturels sont si étroitement liés aux structures sociales qu'ils ne peuvent être traités de façon isolée (Salem, 1995) ni être négligés comme certains commentateurs l'ont suggéré<sup>2</sup>.

La question reste de savoir comment les facteurs culturels en tant que tels affectent les conflits. Certaines sociétés sont-elles plus attachées à la paix que d'autres ? Dans une étude comparative, Cross (1993) affirme que le bagage psycho-culturel d'une société détermine sa propension au conflit et à la violence. La culture dicte les valeurs des personnes, ce pour quoi elles sont prêtes à se battre, et sanctionne l'adoption d'autres intérêts individuels ou collectifs. On voit donc que le comportement face aux conflits est en réalité fortement structuré.

L'approche de Cross est utile pour détecter les conflits à un stade précoce, car elle met l'accent sur les valeurs fondamentales des sociétés. Cross montre comment les structures sociales et les intérêts économiques déterminent les adversaires probables

en cas de conflit. Ses conclusions se fondent sur des observations empiriques effectuées dans diverses sociétés traditionnelles. Cependant, nous devons nous demander si les structures politiques plus complexes des sociétés modernes, avec leurs élites, ne sont pas appelées à jouer un rôle plus important dans la genèse ou la prévention des conflits.

Une autre façon d'aborder la relation entre culture et conflit consiste à considérer la culture comme une source de conflit. Cet angle de vue diffère à la fois de la thèse de Horowitz, qui insiste sur la concurrence opposant des groupes ethniques définis par leur culture, et l'hypothèse de Cross sur les différences d'attitude culturelle face aux conflits. Un certain nombre de conflits entre groupes ethniques découlent en réalité de facteurs économiques et politiques, exacerbés par le besoin de survie et de reconnaissance du groupe. Le passage ou non à la violence s'explique ensuite en partie par les systèmes de valeurs et de croyances des antagonistes.

Sans vouloir exagérer le parallèle entre les écosystèmes et la sphère culturelle, « l'érosion culturelle » peut être considérée comme le pendant de la dégradation de l'environnement. Tout comme l'environnement, la culture est un phénomène dynamique soumis à de constantes transformations. Lorsque ces modifications atteignent un point impossible à gérer ou une « capacité limite », elles deviennent une détérioration. Le degré de résistance culturelle varie en fonction des sociétés.

L'empiètement culturel s'inscrit dans le débat sur le statut des minorités, qui relève lui-même de la question des droits de l'homme. Un exemple poignant de la culture comme source de conflit réside dans le combat que mènent les peuples indigènes non seulement pour obtenir des ressources, mais pour assurer leur survie culturelle et la reconnaissance de leur différence, souvent considérée comme un état arriéré par la majorité dominante. On peut également observer de « vrais » conflits culturels dans les cas de violence motivés par des raisons religieuses. Toutefois, comme le suggère l'exemple du Soudan, les querelles de religion surviennent rarement sous une forme pure.

## **Prévention des conflits**

Nous avons tenté d'évaluer l'importance relative des facteurs environnementaux et culturels en vue d'élaborer une théorie du conflit. La détérioration de l'environnement et la culture sont des variables indépendantes qui interviennent dans la genèse des conflits et doivent donc être prises en compte dans l'élaboration des politiques et des stratégies de prévention.

L'impact de la dégradation de l'environnement sur la société peut provoquer des conflits. Parallèlement, certaines prédispositions culturelles ou un phénomène d'érosion culturelle peuvent constituer des sources de conflit potentielles dans lesquelles les structures et les processus sociaux servent de variables intermédiaires.

Un modèle de prévention des conflits peut tenter de briser ces enchaînements de cause à effet à trois niveaux : *i*) prévention et maîtrise de la détérioration de l'environnement et de l'érosion culturelle ; *ii*) atténuation de l'impact social néfaste ; *iii*) canalisation et maîtrise de cet impact. A chacun de ces niveaux d'intervention primaire, secondaire et tertiaire, trois types d'outils peuvent être employés : premièrement, un système d'information complet et rapide facilitant la gestion du conflit ; deuxièmement, des politiques socio-économiques fondées sur cette information ; et troisièmement, des stratégies et des outils destinés à mettre en œuvre ou à compléter ces politiques. Ce modèle résulte en une matrice à neuf combinaisons. Bien qu'aucune de ces options ne doive être envisagée de façon isolée, nous avons sélectionné à titre d'illustration trois modes d'intervention que nous allons analyser plus en détail.

### ***Information sur la dégradation de l'environnement et les facteurs culturels***

Des données fiables sont bien évidemment cruciales à tous les niveaux de la prévention des conflits, certains facteurs environnementaux et culturels étant utiles au processus de prévention. Des systèmes de surveillance de l'environnement mettant l'accent sur des variables physiques et biologiques sont d'ores et déjà en place. Des données concernant la « dimension humaine » de la détérioration de l'environnement devraient être intégrées aux systèmes d'alerte précoce et être utilisées pour prévenir les conflits. Le système d'alerte à la famine mis au point par l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) en fournit un bon exemple.

On manque également de données fondamentales concernant l'attitude des sociétés face aux conflits, les stratégies destinées à les gérer et les mécanismes à mettre en œuvre pour les résoudre. La plupart des systèmes d'alerte précoce ne sont activés que lorsque leur parviennent des informations relatives à des affrontements violents, et ne servent donc pas réellement d'instrument de prévention. Pourtant, la plupart des conflits armés sont annoncés par d'autres actions non violentes telles que des protestations ou des boycotts, actions qui sont largement influencées par la culture de la société concernée et reflètent donc les mécanismes d'adaptation des différentes sociétés. En conséquence, il est nécessaire de disposer de systèmes d'alerte précoce tels que PANDA, actuellement mis au point à l'Université de Harvard, qui mettent l'accent sur les signes précurseurs de la violence.

### ***Politiques de prévention de l'impact social néfaste***

Une meilleure connaissance de la relation entre la dégradation de l'environnement et les tensions culturelles nous permettrait de développer des politiques plus efficaces destinées à atténuer leurs conséquences sociales néfastes telles que le dénuement économique et l'exclusion politique. Il ne s'agit pas ici de dresser la panoplie complète des politiques qui pourraient être mises en œuvre. Cependant, nous évoquerons deux questions relatives à l'aide internationale au développement.

La première difficulté concerne la capacité des pays pauvres à s'adapter à la rareté des ressources. Homer-Dixon (1995) a souligné l'importance de l'ingéniosité sociale et technique dans la prévention des conflits environnementaux. Selon lui, de nombreux pays en développement souffrent d'une pénurie d'ingéniosité, qui est un dérivé du capital humain et technologique. Cette pénurie d'ingéniosité résulte de défaillances du marché, de frictions sociales, d'une carence en capital et d'obstacles au développement scientifique. L'aide de la communauté internationale est donc nécessaire pour combler cette pénurie.

Le deuxième problème concerne les conflits ethniques. Horowitz (1985) a réalisé une étude de diverses politiques menées à l'égard des minorités ethniques, parmi lesquelles il distingue les politiques structurelles et les politiques de répartition. Les politiques structurelles visent à modifier le cadre politique dans lequel survient le conflit ethnique par le biais du fédéralisme, de l'autonomie régionale<sup>3</sup> ou de certains systèmes électoraux. Les politiques de répartition tentent d'instaurer une égalité des chances et des rétributions économiques entre les différentes ethnies, y compris par le biais de politiques préférentielles à l'égard des minorités. Là encore, le débat sur la gestion des affaires publiques et l'aide conditionnelle<sup>4</sup> place la communauté internationale dans une position stratégique à l'égard de la prévention et de l'atténuation des conflits.

### *Outils de prévention des conflits*

Une compréhension accrue des relations entre l'environnement, la culture et les conflits, d'une part, et des mesures socio-économiques et politiques adéquates, d'autre part, peuvent largement contribuer à la prévention des conflits violents. Cependant, au risque de paraître pessimistes, nous devons formuler quelques réserves concernant le succès supposé de telles interventions.

Même si les conflits d'origine environnementale peuvent être prédits et évités par le biais de politiques intelligentes, les dimensions géographiques de la détérioration, associées à des facteurs socio-écologiques imprévisibles, exigent des méthodes souples pour l'établissement d'un cadre réglementaire efficace.

Un pragmatisme analogue est nécessaire pour les conflits ethniques et culturels. Huntington (1996) prétend que, s'il est possible de débattre de divergences idéologiques et de négocier la répartition des ressources, en revanche, les divergences culturelles ne se règlent bien souvent que par l'élimination de l'un des antagonistes. Nous nous inscrivons en faux contre une telle assertion, car nous estimons qu'un dialogue et une gestion des conflits inter-culturels sont possibles. Toutefois, il est vrai que les obstacles peuvent sembler insurmontables, en particulier du fait que nombre de sources de conflit d'ordre psychoculturel ne peuvent être modifiées par manipulation.

Tout ceci laisse à penser que la prévention des conflits doit s'effectuer « en première ligne », en tentant de maîtriser le potentiel conflictuel de certaines évolutions sociales et politiques néfastes. Au stade de la prévention, il est possible de recourir à

une diplomatie préventive classique et à des mesures d'instauration de la confiance plutôt que de mettre l'accent sur les facteurs environnementaux et culturels.

Dans les efforts entrepris pour gérer une multitude de conflits, nous devons développer des outils permettant d'évaluer leur impact (Mortimer, 1997) sur des politiques et des actions susceptibles de bouleverser les équilibres politiques et socio-économiques. Une telle évaluation peut reposer sur des méthodes issues de l'analyse des relations qui existent entre l'environnement et l'impact social. Dans de nombreux conflits africains, la démilitarisation peut faire la différence, sachant que la présence d'armes a joué dans bien des cas un rôle prépondérant dans l'escalade vers la violence<sup>5</sup>.

## **Conclusion**

Dans sa typologie des conflits, Garcia (1993) distingue plusieurs catégories de conflits en fonction de leur source : pouvoir et autorité, identité, environnement et ressources, et idéologie. Nous avons tenté d'identifier les caractéristiques des conflits environnementaux et culturels. Même s'il est peu probable que les peuples partent en guerre pour préserver la biodiversité ou leurs danses traditionnelles, les facteurs environnementaux et culturels constituent des causes et des paramètres de plus en plus importants dans les conflits violents. Il est donc nécessaire de mieux comprendre leurs mécanismes inhérents et d'élaborer des politiques adéquates et évolutives (Rupesinghe, 1995).

Une prévention efficace des conflits passe également par un glissement sémantique dans notre définition de la sécurité. Le concept de sécurité humaine<sup>6</sup>, qui met l'accent sur les moyens de subsistance des peuples, y compris leur environnement naturel et leur identité collective, est plus apte à exprimer les défis de l'après-guerre froide.

## Notes et Références

1. L'auteur s'appuie largement sur les recherches menées dans le cadre de l'Environment and Conflict Project (ENCOP) du Center for Security Policy and Conflict Research de Zurich, en Suisse, ainsi que du Project on Environmental Change and Acute Conflict de l'Université de Toronto.
2. Voir Stavenhagen (1996) : « Une opinion largement partagée est que, si on n'en faisait pas tant de cas, l'appartenance ethnique se diluerait d'elle-même ».
3. Mise en œuvre avec succès au Soudan dans les années 70.
4. Voir le concept de « conditionnalité en termes de conflits » (*conflict conditionality*) en vertu duquel les différentes conditions posées (en termes d'économie, de politique ou de droits de l'homme) sont appliquées avec souplesse en fonction de leur contribution ou de leur impact probable sur un conflit social violent (Évaluation commune de l'aide d'urgence au Rwanda, 1996).
5. Voir, par exemple, la guerre civile en Somalie ou les rivalités tribales au Kenya.
6. Défendu, par exemple, dans l'édition 1994 du Rapport sur le développement humain du PNUD.

## Bibliographie

- BÄCHLER, G. *et al.* (1996), *Kriegsursache Umweltzerstörung* Band 1, Rüegger Verlag, Chur/Zürich.
- GARCIA, E. (1993), *Participative Approaches to Peacemaking in the Philippines*, United Nations University, Tokyo.
- HOMER-DIXON, T. (1991), "On the Threshold: Environmental Changes as Causes of Acute Conflict", *International Security*, Vol. 16, No. 2, automne.
- HOMER-DIXON, T. (1994), "Environmental Scarcities and Violent Conflict: Evidence from Cases", *International Security*, Vol. 19, No. 1, été.
- HOMER-DIXON, T. (1995), "The Ingenuity Gap: Can Poor Countries Adapt to Resource Scarcity?", *Population and Development Review*, Vol. 21, No. 3, septembre.
- HOROWITZ, D. (1985), *Ethnic Groups in Conflict*, University of California Press, Berkeley.
- HUNTINGTON, S. (1993), "The Clash of Civilisations ?", *Foreign Affairs*, Vol. 72, été.
- HUNTINGTON, S. (1996), *The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order*, Simon & Schuster, New York.
- STEERING COMMITTEE OF THE JOINT EVALUATION OF EMERGENCY ASSISTANCE TO RWANDA (1996), *Early Warning and Conflict Management*, Study 2.
- LANG, C. (1995), *Environmental Degradation in Kenya as a Cause of Political Conflict, Social Stress and Ethnic Tensions*, ENCOF Occasional Paper No. 12, Center for Security Policy and Conflict Research/Swiss Peace Foundation, Zurich/Berne.
- LEVY, M. (1995), "Is the Environment a National Security Issue?", *International Security*, Vol. 20, No. 2, automne.
- MORTIMER, E. (1997), "Action for Peace", *Financial Times*, 25 janvier.
- PNUD (1994), *Rapport sur le développement humain*, Oxford University Press, Londres.
- RICHARDS, P. (1996), *Fighting for the Rainforest. War, Youth and Resources in Sierra Leone*, The International African Institute, Londres.
- ROSS, M. (1993), *The Culture of Conflict*, Yale University Press, New Haven et Londres.
- RUPESINGHE, K. (1995), "Multi-Track Diplomacy and the Sustainable Route to Conflict Resolution", *Cultural Survival*, Vol. 19/3, automne.
- SALEM, P. (1995), "Conflict, Culture, and Negotiation in Natural Resource Bargaining", *Cultural Survival*, Vol. 19/3, automne.
- STAVENHAGEN, R. (1996), *Ethnic Conflicts and the Nation-State*, Macmillan Press, Londres.

## Afrique : cinq questions, cinq défis

Laurie Nathan<sup>1</sup>

Nous aimerions soulever brièvement cinq questions qui sont autant de défis concernant la prévention, la gestion et la résolution des conflits internes et internationaux en Afrique. *Premièrement*, quelle est notre vision des conflits en tant que phénomène social et politique ? *Deuxièmement*, analysons-nous suffisamment les causes et les dynamiques spécifiques des conflits africains ? *Troisièmement*, nous attaquons-nous de façon efficace aux causes générales et profondes des conflits africains ? *Quatrièmement*, quel rôle est assigné à la société civile dans la prévention et la gestion des conflits ? *Cinquièmement*, sommes-nous prêts à réconcilier des groupes dont l'apparence, la façon de parler et le mode de pensée sont différents des nôtres, ou cherchons-nous à les dominer ?

### Le conflit comme phénomène social et politique

De nombreuses personnes en Afrique, et de nombreux militants pour la paix, voient dans les conflits un phénomène intrinsèquement négatif et destructeur. Cette approche est implicite dans une grande partie des analyses issues du monde universitaire et politique, où le terme de « conflit » est associé à des situations de violence effective ou imminente. L'hypothèse selon laquelle les conflits sont nécessairement négatifs est compréhensible du fait des effets destructeurs des conflits violents sur notre continent. Cependant, cette hypothèse est extrêmement réductrice et trompeuse.

La vérité est que les conflits sociaux et politiques sont naturels et inévitables dans toutes les sociétés. Les groupes sociaux, qu'ils soient définis par l'appartenance ethnique, la religion, le milieu social ou les opinions politiques, ont des intérêts, des valeurs et des besoins différents, et n'accèdent pas de manière égale au pouvoir et aux ressources. Ces différences entre groupes apportent automatiquement la concurrence



et les conflits. Et pourtant, contrairement à l'opinion généralement répandue, la concurrence et les conflits sont potentiellement productifs, car ils stimulent la créativité et le changement.

Notre interprétation des conflits conditionne la réponse que nous leur apportons. Si nous les considérons comme un phénomène intrinsèquement négatif, ou synonyme de violence, nous tenterons d'éliminer ou d'étouffer les conflits. Non seulement cette réponse est irréaliste, mais elle débouche souvent sur l'autoritarisme et la répression.

Si, en revanche, nous acceptons les conflits comme un phénomène inévitable, naturel et potentiellement positif, alors nous ne mettrons plus l'accent sur l'élimination mais sur une gestion constructive des conflits. Les sociétés stables ne sont pas celles qui sont dépourvues de conflits mais celles qui se montrent capables de gérer les conflits politiques, sociaux et économiques par des méthodes stables.

La gestion constructive des conflits est la mission essentielle et permanente des gouvernants et, à cet égard, elle se distingue de la prévention des crises et de l'intervention. La gestion des conflits dans leur diversité de formes est de la responsabilité du gouvernement, du parlement, des institutions de l'État, de la justice ainsi que des collectivités et des communautés locales.

Les crises surviennent lorsque ces organes n'ont pas la capacité de gérer la société, ou lorsqu'ils se révèlent peu enclins à concilier les différents groupes et intérêts.

### **Importance de l'analyse comme outil de prévention des conflits**

En raison de facteurs historiques, culturels, politiques et régionaux, les origines et les contours des conflits internes diffèrent considérablement d'un pays à l'autre.

Un trop grand nombre d'acteurs extérieurs interviennent dans les conflits africains sans prendre en compte ces différents facteurs. Même s'ils sont animés par des intentions louables, ces acteurs ne parviennent pas à analyser correctement la situation, d'une part parce qu'ils sont préoccupés par la réponse à apporter à la crise, et d'autre part parce qu'ils manquent de respect pour les communautés africaines. Les acteurs externes mettent généralement l'accent sur les symptômes du conflit. Par conséquent, leurs interventions peuvent se révéler inefficaces, voire contreproductives, car elles sont perçues comme une contrainte par les acteurs locaux.

Le défi, pour les acteurs internes et externes, consiste à s'engager dans une analyse approfondie des conflits spécifiques et de leurs causes. L'importance d'une telle analyse est parfois dénigrée par ceux qui n'y voient qu'une pratique « académique » ou hors sujet ; cependant, entreprendre une action sans analyse préalable est un acte arrogant qui peut être dangereux.

## **Causes profondes générales des conflits africains**

Bien que les causes spécifiques des conflits puissent différer d'un pays à l'autre, certains problèmes structurels ou systémiques affectent l'ensemble du continent.

Ces causes profondes des conflits sont les suivantes : entente insuffisante entre la nation et l'État, répression des minorités (et parfois des majorités), corruption et autoritarisme des États, soutien apporté par le Nord à ces États par le biais des ventes d'armes et de l'aide humanitaire, déséquilibre économique général entre le Nord et le Sud, et sorties nettes de capitaux entravant le développement.

Ces problèmes font tous l'objet d'analyses théoriques. Mais pour diverses raisons, ils ne figurent pas dans les programmes d'action, peut-être parce qu'ils semblent trop complexes, trop insurmontables, trop sensibles sur le plan politique. La plupart de ces problèmes semblent dépasser le cadre de la société civile africaine ou échapper au contrôle des gouvernements africains. Faute de nous y attaquer de front, nous serons éternellement condamnés à jouer les pompiers, traitant uniquement les symptômes et ne répondant aux crises que lorsque l'effondrement politique et social est imminent.

Pour les dirigeants, la société civile et les intellectuels africains, le défi consiste à prendre parti et à faire pression pour l'élaboration de politiques efficaces et cohérentes visant à promouvoir la justice politique, sociale et économique. Paradoxalement, l'action en faveur de ces objectifs est susceptible de créer des conflits en cours de route, et donc de poser aux spécialistes de la résolution des conflits des questions complexes sur la relation qui existe entre la défense d'une cause et la médiation.

## **Le rôle de la société civile dans la prévention et la gestion des conflits**

En Afrique, les populations sont généralement l'objet plutôt que le sujet de ces processus. Il n'est que trop fréquent de voir de puissants acteurs extérieurs se précipiter sur la scène du conflit en rivalisant d'aide alimentaire et d'idées lumineuses, sans savoir, ni apprendre, quoi que ce soit sur les populations qu'ils espèrent aider, et disparaître aussi vite qu'ils sont venus dès que survient une autre crise en un autre endroit.

Dans les cercles académiques, le concept de sécurité s'est fondamentalement transformé au cours de ces dernières années. La notion de sécurité fait désormais l'objet d'une approche globale. Elle n'est plus confinée à la sphère militaire, mais élargie à des dimensions politiques, sociales, économiques et environnementales.

Et pourtant, les populations continuent d'être considérées comme l'objet de la sécurité, comme les bénéficiaires de la démocratie et du développement, comme les destinataires de l'aide humanitaire et comme les victimes de la violence. Autrement dit, les populations sont considérées comme des récepteurs passifs et non comme des

acteurs. Cette vision erronée doit être corrigée *via* un processus de prise en charge personnelle dont l'objectif ultime est une totale émancipation politique, sociale et économique de la société civile.

Le point de départ de ce processus se situe cependant au niveau psychologique. La prise en charge personnelle suppose avant tout que nous, la société civile, croyions en notre capacité à modeler notre propre destinée. Nous devons nous débarrasser de notre sentiment d'impuissance et de désespoir. Nous devons nous tourner vers nous-mêmes et prendre conscience de nos ressources : nos valeurs, notre sagesse, notre travail et notre supériorité numérique.

Lors des conférences de ce type sur l'Afrique, il est de bon ton d'affirmer que « nous devons puiser le plus possible dans nos propres ressources et nos propres traditions pour résoudre les conflits africains ». Mais qu'entend-on par « nous » ? Si l'on écoute attentivement, ce « nous » ne désigne pas la société civile mais l'OUA (Organisation de l'unité africaine), les organisations infrarégionales, les gouvernements et les sages des États.

Si le point de départ de la prise en charge de la société civile par elle-même est d'ordre psychologique, et si son aboutissement est une totale émancipation, alors le chemin sinueux qui mène de l'un à l'autre est le renforcement des capacités locales. Les acteurs internationaux peuvent jouer un rôle essentiel par l'allocation de ressources et le transfert de compétences vers les ONG et les organisations de base. Certains acteurs jouent déjà ce rôle, mais la plupart sont plus soucieux d'écouler leurs produits que de favoriser les processus d'apprentissage.

Le renforcement des capacités s'applique non seulement à la société civile, mais également à la classe politique. Si une gestion constructive des conflits est la mission essentielle et permanente des gouvernants, alors le gouvernement, le parlement, les institutions de l'État et les autorités locales doivent développer des compétences accrues pour gérer la société.

## **Concilier les différences**

Si nous reconnaissons que les conflits sont inévitables et naturels du fait que toute société comprend une multitude de groupes religieux, ethniques et politiques dotés d'intérêts, de valeurs et de besoins concurrents, alors on est en droit de considérer la conciliation comme le défi principal d'une gestion constructive des conflits.

La réconciliation cherche à surmonter l'animosité qui sépare les antagonistes dans un contexte de pacification ; le compromis consiste à assouplir leurs positions lors de la négociation d'un règlement. La conciliation englobe à la fois la réconciliation et le compromis, mais constitue un concept beaucoup plus vaste et plus profond. La conciliation vise en effet à trouver des arrangements structurels à long terme permettant de mettre de l'ordre dans la société.

La conciliation suppose un enracinement profond des notions de tolérance, de respect et de protection des individus et des groupes, en particulier des minorités, dans la constitution, la législation, le système judiciaire, le mode de gouvernement ainsi que la culture et la vie politique.

Les groupes traités comme des marginaux au sein de la vie politique, culturelle et économique d'une société se comportent inévitablement d'une façon considérée comme asociale. A cet égard, la grande leçon du « miracle » sud-africain pourrait bien résider non pas dans les détails de la transition vers la démocratie mais dans l'extraordinaire volonté de conciliation.

Les concepts de prise en charge personnelle et de conciliation montrent bien que les conflits ne découlent pas seulement d'une concurrence face aux ressources matérielles, au pouvoir politique et aux frontières, mais également, à un niveau beaucoup plus profond, d'une incapacité à assouvir les besoins élémentaires des individus en termes d'identité, de respect et de reconnaissance.

*En résumé*, les défis auxquels l'Afrique doit faire face sont notamment les suivants :

- analyse et résolution des causes de conflit spécifiques et générales ;
- développement d'un programme d'action centré sur la justice sociale, politique et économique ;
- prise en charge de la société civile par elle-même grâce à un transfert de compétences, de connaissances et de ressources vers les ONG et les organisations de base ;
- renforcement des capacités des gouvernants au regard de leur mission de gestion des conflits ;
- conciliation des différents groupes et intérêts à tous les niveaux de la société.

## **Note**

1. Centre for Conflict Resolution, Université du Cap, Afrique du Sud.



## **Prévention et gestion des conflits en Afrique**

*Amadou Toumani Touré<sup>1</sup>*

### **Introduction**

Aujourd'hui, en Afrique, plus que tout autre problème, et sans même parler de l'extrême souffrance causée aux populations, les guerres et les soulèvements armés ruineux épuisent les ressources financières et le potentiel humain du continent et entravent le développement. Parallèlement, l'incapacité, pour les gouvernements africains, de garantir la sécurité et la stabilité sape la confiance des citoyens dans les institutions politiques et conduit à la militarisation des sociétés.

Si le cas somalien est un cas extrême, de nombreux autres pays du continent se sont également ruinés dans des conflits interminables et sont aux prises avec d'immenses problèmes de reconstruction, parmi lesquels le rapatriement des réfugiés, la réinstallation des populations déplacées et la démobilisation et la réinsertion d'effectifs considérables d'anciens combattants.

Les conflits en Afrique et leur gestion efficace sont aujourd'hui des problèmes de développement urgents. Ces pays ne peuvent simplement plus subir des affrontements destructeurs qui absorbent leurs ressources, déjà rares, au détriment du développement, de la production et de la fourniture des services sociaux. En outre, les fonds procurés par la communauté internationale pour les secours d'urgence et la reconstruction réduisent d'autant le montant disponible pour les actions de développement général.

Dans ces conditions, et alors que la situation politique évolue dans beaucoup de pays d'Afrique, il faut prêter davantage d'attention à la gestion des conflits, envisagée comme un problème de développement fondamental. En conséquence, il est nécessaire de renforcer la capacité institutionnelle africaine, de prévenir et de gérer les conflits par des moyens pacifiques, et de renforcer le rôle des partenaires du continent africain qui peuvent offrir le soutien voulu.

La notion de gestion des conflits analysée ici englobe la prévention et la résolution des discordes ainsi que les mesures concrètes en cas de conflits effectifs.

Cette gestion des conflits doit prendre en compte trois postulats essentiels :

- 1) la responsabilité de la prévention des conflits incombe au premier chef aux adversaires qui s'affrontent, bien que les tiers puissent jouer un grand rôle pour favoriser la gestion pacifique d'un conflit ;
- 2) une conception de la gestion des conflits globale, intégrée et orientée vers le règlement des problèmes est de la plus haute utilité, car les interventions d'urgence, si elles permettent parfois d'obtenir une paix provisoire ou de retarder l'éclatement des conflits, ne créent cependant pas un environnement propice à leur résolution ;
- 3) il faut agir sur les causes profondes et fondamentales des conflits pour prévenir ou résoudre correctement les antagonismes.

Il faut rappeler qu'il n'y a aucune garantie durable que les conflits interétatiques puissent être évités en Afrique. Néanmoins, les conflits internes resteront les plus fréquents dans l'avenir prévisible, en raison des luttes entre groupes rivaux pour accéder au pouvoir politique.

Les récents événements enseignent que les conflits internes peuvent s'étendre aux pays voisins, surtout lorsqu'ils possèdent une dimension ethnique. La régionalisation des conflits internes ou nationaux, avec son cortège de famine, d'exils et de souffrances humaines, est le danger le plus évident.

Les conflits contemporains en Afrique sont pour la plupart des guerres civiles. Il s'agit alors de « déséquilibres massifs », qui affectent toute la société et qui sont dus à la croissance démographique, à un retard de développement économique, à la pauvreté et, dans ce contexte de crise, aux revendications d'ordre idéologique, religieux, ethnique et surtout politique.

Ces conflits sont des « guerres civiles », non seulement parce qu'ils affectent l'ensemble de la population : femmes, enfants, personnes âgées confondues, mais parce qu'ils sont en grande partie « démilitarisés ».

Dans certaines sociétés éclatées, où l'État est délégitimé car affaibli, la force est récupérée par chaque citoyen, chaque bande, chaque parti. La violence ainsi éparpillée est « dérégulée », l'emploi de la force tend à l'irrationnel.

## **Les conflits en Afrique**

### *Types de conflits*

Une analyse des différents types de conflits dans les pays africains fait apparaître des similitudes importantes dans de nombreux cas. Partout, on trouve les mêmes causes fondamentales. Ce sont des sociétés en pleines mutations sociales, culturelles et politiques, au sein desquelles coexistent des références traditionnelles et modernes.

### *Les conflits liés à la gestion des ressources naturelles (terre, eau, pâturages, etc.)*

Dans plusieurs pays africains, les conflits liés à la gestion des ressources naturelles ont pris ces dernières années des proportions de plus en plus inquiétantes.

Certes, la cohabitation entre agriculteurs et éleveurs, et de façon générale entre sédentaires et nomades, n'a jamais été facile : bagarres localisées, jacqueries limitées, violences individuelles sporadiques, ont longtemps rythmé la vie des collectivités.

Mais ces différentes crises avaient pu être contrôlées et gérées souvent, grâce à des mécanismes traditionnels de négociation entre les différentes communautés, fondés sur les valeurs culturelles communes et les vertus de l'arbre à palabres ou du *Toguna*.

Certains facteurs expliquent l'aggravation de ces types de conflits :

- les pressions démographiques et les migrations ont modifié les différents équilibres (familiaux, claniques), et favorisé l'atomisation des propriétés foncières ;
- les différentes sécheresses ont contribué à la rareté des ressources naturelles ;
- certaines politiques d'aménagement du territoire inadaptées n'ont pas permis une intégration harmonieuse des différentes activités traditionnelles (pêche, agriculture, élevage).

On peut dénombrer une multitude de conflits de « basse intensité », qu'il faut surveiller, et pour lesquels il faut trouver le temps et le cadre approprié du dialogue. Il s'agit notamment des litiges entre agriculteurs ainsi que des litiges entre agriculteurs et éleveurs.

### *Les conflits à caractère sociopolitique*

Il s'agit de conflits sporadiques, dont le degré de violence peut être élevé : émeutes, manifestations de rues, pillages, guerres civiles. L'un des facteurs structurels à la base de ces conflits est sans doute l'urbanisation accélérée et artificielle des sociétés africaines.

Les jeunes déscolarisés, chômeurs, parfois en marge de la famille et de la société constituent une réserve de déstabilisation et de violence. Dans toutes les graves crises politiques et urbaines que les pays africains ont connues ces dernières années, on retrouve les jeunes en première ligne. Pour cette raison, l'éducation de ces jeunes et leur encadrement civique et familial représentent un défi capital en matière de prévention des conflits dans les années à venir.

L'utilisation du manteau ethnique par certains acteurs politiques a conduit dans bien des cas, à qualifier des conflits d'« ethniques » alors que leurs causes profondes sont politiques :

- le fonctionnement de la démocratie et des pouvoirs publics : représentativité, rôle et statut de l'opposition, liberté d'expression, place des droits fondamentaux ;
- le fonctionnement de la justice (et notamment l'impunité accordée à certains) ;



- les problèmes économiques, le sous-développement et la pauvreté, qui peuvent entraîner des troubles sociaux graves ;
- la gestion des forces armées, qui dans certains pays a été source de mutinerie, avec souvent des conséquences sérieuses pour la poursuite du processus démocratique.

### *Les conflits à caractère socioculturel*

Les grandes mutations qui secouent les sociétés africaines (scolarisation, migrations, urbanisation, etc.), entraînent des changements de valeurs qui se traduisent soit par la perte des références traditionnelles et l'adhésion superficielle à des valeurs importées peu adaptables, soit par une grande ambiguïté culturelle. Il existe de profonds processus de recherche identitaire qui sont loin d'être achevés et qui rendent souvent vulnérables les sociétés face aux crises et aux conflits.

### *Les caractéristiques des conflits*

Les conflits se caractérisent par certains points communs, touchant leurs acteurs et leurs modalités :

- les acteurs de la violence sont essentiellement des jeunes, pour lesquels la violence est un mode de vie, et un moyen d'affirmation de leur statut social ;
- la « banditisation » des groupes armés et la décomposition des mouvements de rébellion en proie à des crises internes ;
- la connexion entre certains groupes armés et des éléments du banditisme international, par le biais de différents trafics (trafic de drogue, d'armes, de fausses monnaies et de matières premières) ;
- la restructuration politico-militaire de groupes sociaux, rendue possible par l'affaiblissement de l'État et la perméabilité des frontières ;
- la prolifération des dépenses militaires.

Ces conflits, au-delà de leurs caractéristiques communes, connaissent une intensité et une ampleur jusque-là ignorées :

- le concept de non-ingérence limite les capacités d'action des États, alors que les problèmes se posent de plus en plus à l'échelle régionale ;
- l'absence fréquente de dialogue structuré et dynamique entre les chercheurs, les décideurs politiques et les meneurs de la société civile constitue une lacune, alors que l'instauration d'un tel dialogue offre parfois des possibilités d'anticiper sur les événements, et de prévenir efficacement les conflits ;
- la marginalisation, voire la disparition des mécanismes traditionnels de régulation et de gestion des conflits, nuit à la résolution des crises.

## Conséquences des conflits sur le développement en Afrique

Ils ont causé et causent encore aux populations des souffrances de toutes sortes. Les guerres et les soulèvements sociaux entraînent de graves préjudices, tant humains que financiers, entravant ainsi d'une manière considérable le développement en cours.

Ces conflits, outre leurs conséquences directes, ont également des effets indirects : perturbations dans le fonctionnement des services sociaux, atteintes à l'environnement, altération du tissu social notamment.

Dans les pays connaissant les affres de la guerre, les services de santé et d'éducation sont généralement désorganisés, soit directement par la destruction des infrastructures, soit indirectement par la compression des dépenses publiques. C'est ainsi, par exemple, que les campagnes de vaccination ou l'approvisionnement en eau potable sont souvent abandonnés dès l'éclatement d'un conflit.

Selon le rapport *L'Impact des conflits armés sur les enfants*<sup>2</sup> (1996), près de 5 millions d'enfants victimes de conflits sont réfugiés, non accompagnés, orphelins et traumatisés ; près de 500 000 enfants ont perdu la vie du fait des conflits.

Outre ces incidences sociales directes et indirectes, les conflits armés ont également d'énormes coûts économiques. Ils entraînent la paralysie ou la perturbation des activités économiques de nombreux pays. Leur effet est ressenti :

- par le secteur agricole : (exode des paysans, abandon des champs et des exploitations) ;
- au sein de l'activité minière, de la production pétrolière et des infrastructures de base (destruction de ponts, routes, centrales électriques, chemins de fer, etc.).

Ces perturbations entraînent des coûts importants. La Banque mondiale estime, par exemple, que le manque à gagner dû à la guerre sur le continent africain s'élève à 250 milliards de dollars pour la période 1980-93, l'équivalent de la production totale du continent africain pendant une année.

Par ailleurs, ces conflits provoquent l'escalade des dépenses militaires, qui supplantent les autres dépenses publiques. Les dépenses militaires en Afrique ont connu un accroissement sensible depuis l'indépendance. Elles sont estimées actuellement à environ 11 milliards de dollars par an. De par leur ampleur, ces dépenses ont gravement assombri les perspectives de croissance économique, dans la mesure où elles ont eu une influence négative sur l'investissement, la balance des paiements, et la valorisation des ressources humaines.

Face à cette situation, l'ONU, l'OUA, l'Union européenne et des organisations humanitaires essaient d'apporter des réponses aux besoins croissants des populations. Dans certains cas, des milliers, voire des millions de vies sont sauvées, à la suite d'opérations de secours et de protection des victimes. Il convient de rendre hommage aux efforts méritoires de solidarité des pays du Nord et de certaines de leurs organisations non gouvernementales (ONG) en faveur de populations très éprouvées.

Cependant, après les conflits, il faut reconstruire. La finalité est de consolider la paix après l'avoir obtenue. Période délicate : cette phase prendra en compte le désarmement, la démobilisation des combattants, le retour des réfugiés et des personnes déplacées, l'organisation d'élections libres, et la sauvegarde des libertés individuelles et collectives.

Un soutien international est nécessaire pour réparer les dégâts, reconstruire, remettre en place les institutions nécessaires, et surtout surveiller la paix.

On ne peut pas ne pas évoquer le problème des réfugiés, la fuite et l'abandon des foyers, ainsi que l'image la plus spectaculaire provoquée par la violence d'ordre politique, c'est-à-dire les violations massives des droits de l'homme. Ces réfugiés survivent plus qu'ils ne vivent, et cette survie est jalonnée de tensions aggravées par la pauvreté extrême et les inégalités criantes.

Les pays hôtes qui leur accordent l'asile subissent un fardeau intolérable au plan de la sécurité, des infrastructures sociales et économiques, et une détérioration de leur environnement.

On remarque que la dislocation des liens familiaux et surtout la déstructuration communautaire provoquent une « déresponsabilisation » des hommes, et une détérioration des droits traditionnels de la femme.

### *Que faire ?*

Malgré les difficultés, la paix est possible, comme le démontrent les cas du Mozambique, du Mali et de l'Angola dans une certaine mesure.

### **Comment renforcer la capacité de gestion des conflits ?**

- Le renforcement de la coopération, de l'intégration et de l'interdépendance régionales en Afrique aiderait à prévoir les conflits interétatiques, tandis que l'instauration de régimes politiques démocratiques participatifs, fondés sur le respect des droits de l'homme, l'État de droit et la responsabilité des gouvernants réduirait le risque de conflits internes.
- Les ventes et cessions d'armes et les dépenses militaires font partie intégrante du problème des conflits en Afrique car les affrontements internes et interétatiques de l'époque contemporaine se sont caractérisés par la facilité extrême avec laquelle on peut se procurer des armes et donc faire dégénérer les différends en affrontements violents.
- La démilitarisation des sociétés et la modification des rôles de l'institution militaire par rapport aux autorités civiles sont des tâches primordiales pour les gouvernements actuels et futurs. Elles requièrent la coopération de la communauté internationale et des sources d'approvisionnement en armes.

- La promotion et le soutien de régimes politiques participatifs plus ouverts sont peut-être les moyens les plus efficaces de prévenir les conflits internes dans l’avenir immédiat. Les risques sont considérables si les gouvernements en place répondent aux exigences de changement politique par la répression et l’oppression. Il est alors essentiel de déterminer comment l’expression de rivalités et de contestations politiques peut être préservée tout en évitant les conflits dévastateurs.

Les régimes politiques démocratiques peuvent faire beaucoup pour éviter que les différends dégénèrent en conflits mais à condition qu’existent des institutions et des structures de participation efficaces. Aussi nécessaires qu’elles puissent être, les élections ne garantissent pas à elles seules la démocratie. Il faut s’attacher à promouvoir un véritable accès au processus de décision, à répondre aux demandes de l’opposition dans l’exercice du pouvoir, à respecter l’État et à développer les institutions de la société civile qui facilitent l’établissement d’un consensus et la coopération.

En l’absence de telles mesures, le risque est grand que l’insurrection armée et le désordre civil apparaissent de nouveau comme les seuls moyens disponibles pour tenter de redresser l’équilibre du pouvoir.

Des initiatives portant sur l’intensification des échanges commerciaux et des liaisons de transport ou sur des projets d’infrastructures conformes à l’intérêt mutuel des pays participants pourraient favoriser la confiance et la coopération, et contribuer ainsi à la stabilité régionale. En outre, l’entraînement de troupes destinées au maintien de la paix à l’échelon régional pourrait aider à promouvoir la coopération et la sécurité régionales.

## **Comment renforcer la participation des institutions africaines à la gestion des conflits ?**

### *Les mesures*

Les mesures suivantes concernent d’abord l’OUA, mais également chaque pays, la société civile et la communauté internationale :

- soutenir les activités de prévention des conflits de l’OUA et des organisations sous-régionales, et les autres activités analogues en Afrique, et procurer l’aide demandée par les intéressés pour développer la capacité africaine de participer à l’observation et à la surveillance des élections ;
- soutenir la transition pacifique vers l’exercice démocratique du pouvoir, promouvoir les notions de partage du pouvoir, de tolérance et de compromis politiques, et renoncer à fournir une aide aux éléments opposés au règlement des différends par les mécanismes politiques ;
- encourager et prodiguer la collaboration, le partage de l’information et la coopération multinationales pour apporter une aide financière et technique afin de développer des institutions et des structures civiles et juridiques propices à la résolution pacifique des différends ;

- réduire et limiter les cessions d’armes à l’Afrique et communiquer au registre des armements de l’ONU des renseignements sur les ventes, cessions et détentions d’armes ;
- procurer une aide spécialisée aux gouvernements africains pour qu’ils restructurent les forces armées, démobilisent et réinsèrent les troupes et établissent des structures de sécurité et des forces de police civiles appropriées ;
- promouvoir et encourager l’intégration et la coopération régionales et apporter une aide à la rationalisation et au renforcement des institutions régionales africaines ;
- appuyer le principe de la participation de l’OUA au rétablissement de la paix et le principe de l’organisation d’opérations de maintien de la paix OUA/ONU à travers les mécanismes de vote de l’ONU ;
- faire en sorte que des ressources suffisantes soient disponibles pour assurer correctement le maintien de la paix, par le versement de contributions spéciales aux fonds de gestion des conflits de l’organe central ;
- encourager et financer la participation d’entités non gouvernementales aux programmes de formation afin de créer une capacité africaine de gestion des conflits aussi diversifiée et vaste que possible ;
- renforcer l’implication de la société civile et l’appel aux mécanismes traditionnels peut toujours faire recette (l’arbre à palabres, *Toguna*) ;
- contribuer à la prévention des crises humanitaires par la mise en place de structures africaines appropriées de négociation, de formation et d’éducation à la paix ;
- favoriser une culture de la paix (par le biais de programmes scolaires, par exemple) ;
- contribuer à la promotion de la justice, et à la lutte contre l’impunité.

## **Conclusion**

La réponse adéquate à l’après-conflit est la reprise sans délai des activités de développement. Il faut reconstruire ce qui a été détruit et engager un plan de développement pour remettre le pays ou la zone concernée au travail.

Il faut cependant sans cesse garder à l’esprit le fait que l’essor économique a pour base un ajustement législatif et institutionnel. Il devient alors important de renforcer le respect des Droits fondamentaux de l’homme et la bonne gouvernance.

En effet, si les tendances lourdes actuelles devaient se confirmer, le développement et l’aide des prochaines années risquent de ployer sous la charge de l’action humanitaire, de la gestion des camps des réfugiés et de l’accueil politiquement coûteux des réfugiés.

## Notes et Références

1. Général d'Armée, Ancien Chef d'État du Mali.
2. G. Machel (1996), *L'Impact des conflits armés sur les enfants*, Nations unies, New York.



TROISIÈME PARTIE

EXPÉRIENCES NATIONALES





# **L'environnement politique pour la prévention et la résolution des conflits : la région des pays des Grands Lacs**

*Dismas Nsengiyaremye<sup>1</sup> et Albert-Enéas Gakusi<sup>2</sup>*

## **Introduction**

Ce sujet sera abordé selon ses trois dimensions, à savoir la dimension de politique intérieure, la dimension régionale et la dimension internationale. Il importe de souligner cependant que cette distinction répond principalement aux besoins de l'exposé, les trois dimensions étant liées dans les faits. En effet, la plupart des conflits actuels répondent à la nouvelle donne de la restructuration politique et économique du monde qui se répercute à tous ces niveaux. Nous illustrerons nos analyses à partir de la situation des pays de la région de Grands Lacs qui connaissent des conflits d'une grande ampleur et d'une extrême violence.

## **La dimension de politique intérieure des conflits**

Contrairement aux conflits qui opposaient habituellement différents États, une des caractéristiques des conflits actuels est qu'ils se passent à l'intérieur des pays dans lesquels les acteurs se disputent l'espace du pouvoir. Ils revêtent de ce fait une dimension de politique intérieure. Il faut rappeler ici que ces conflits proviennent la plupart du temps des systèmes politiques à parti unique, la plupart du temps dirigés par des militaires qui se sont emparés du pouvoir par les armes avec l'aide de l'une ou de l'autre puissance extérieure.

Le système politique à parti unique a été fondé sur des bases politiques menant à des blocages institutionnels et à l'exclusion politique et économique de la plupart de la population. Ce système a fait de l'administration un outil de propagande et de contrôle social, et de l'armée un instrument de répression contre la population et plus particulièrement contre les opposants politiques potentiels.

Ce système de parti unique a par définition étouffé toute expression des libertés fondamentales et l'exercice des droits civiques et politiques. En bloquant toute possibilité d'alternance et d'accès pacifique à l'exercice du pouvoir, il a favorisé l'émergence d'organisations politico-militaires qui cherchent elles aussi à accéder au pouvoir par les armes, ce qui correspond à une autre voie extrême. Les conflits auxquels on assiste découlent d'une telle situation dans laquelle ces organisations politico-militaires se battent pour remplacer le régime en place et non pas nécessairement pour en changer la nature.

Les organisations démocratiques, celles qui respectent et défendent l'égalité devant la loi, la justice sociale et le droit de la population à s'exprimer sur la direction politique et la gestion économique, sont combattues par les deux forces extrêmes ; elles sont de ce fait exclues de la compétition politique. Dans ces conditions, la prévention des conflits devrait être fondée sur la promotion des organisations démocratiques et la neutralisation des tenants des solutions extrêmes, ce qui est loin d'être le cas actuellement.

Sur le plan économique, le système politique à parti unique a développé une gestion prédatrice des richesses au profit des dirigeants politiques et des sociétés multinationales, au détriment de la population. La grande pauvreté qui caractérise les pays africains provient principalement de cet état de choses, en dépit de l'abondance des ressources naturelles et d'une population industrielle, qui ne demande qu'à être soignée et éduquée pour être plus productive. C'est dans ces conditions que la population, notamment la jeunesse désœuvrée, se trouve facilement disponible et mobilisable pour des conflits dont elle ignore la logique et la portée. Pour une meilleure prévention des conflits, il importe donc de promouvoir un développement économique soutenu et une répartition équitable du produit national.

Le tableau qui vient d'être tracé correspond notamment à la situation qui prévaut dans les pays de la région des Grands Lacs. Au Rwanda, l'ancien régime était parvenu à construire un système politique organisé de façon à exercer un contrôle social qui évitait tout débat contradictoire. Dès lors, il s'était interdit tout mécanisme d'adaptation et avait fini par développer un extrémisme dont on connaît les lourdes conséquences sur la société rwandaise : un génocide et des massacres de populations civiles dont beaucoup de membres de l'opposition démocratique.

Le nouveau pouvoir a repris les méthodes et les pratiques de terreur, d'oppression et d'exclusion du régime qu'il a remplacé. Les massacres, les assassinats et les emprisonnements se soldent par plusieurs dizaines de morts par jour. En outre, on note l'omniprésence de militaires sur les collines où ils s'adonnent à des pillages et

des exactions de toutes sortes. En réalité, nous assistons non pas à un changement de régime, mais au remplacement d'un pouvoir violent par un autre tout aussi violent, les mêmes causes produisant les mêmes effets.

Au Burundi, alors que l'ancien régime avait accepté de mettre en œuvre le processus démocratique, l'ancien parti unique et l'armée ont par la suite refusé le verdict des urnes. Porté à la tête du pays par les élections libres et démocratiques du 1er juin 1993, le Président Melchior Ndadaye était assassiné par l'armée le 21 octobre 1993, trois mois après son accession au pouvoir. Ceux qui ont accompli ce forfait ont, dès lors, entrepris des manœuvres visant à paralyser l'action gouvernementale et les institutions démocratiques, ce qui devait aboutir au coup d'État du 25 juillet 1996. Ce coup d'État a remis au pouvoir l'ancien Président, pourtant largement désavoué par la population lors des élections.

Cette situation a produit la formation d'un groupe politico-militaire d'opposition et le pays est entré dans une logique de guerre, dans laquelle la population se trouve prise en tenailles entre ce groupe et l'armée. Pour s'assurer du contrôle de la population, le pouvoir actuel procède à des déplacements forcés et à des regroupements de populations. Quant à l'armée, elle va jusqu'à massacrer les populations civiles, y compris les personnes qui rentrent des camps de réfugiés du Zaïre et de Tanzanie.

Comme pour le Rwanda et le Burundi, la situation du Zaïre en mars 1997 résultait du blocage institutionnel inhérent au parti unique au pouvoir depuis une trentaine d'années. Ce système a paralysé le fonctionnement normal des institutions et de l'économie en érigeant la corruption en système de gouvernement. En entravant la mise en application des résolutions de la Conférence nationale de 1991-92 et en refusant le partage du pouvoir avec les partis d'opposition, le régime a favorisé l'émergence d'un groupe politico-militaire déterminé à prendre le pouvoir par la force. La facilité avec laquelle ce groupe progresse s'explique par le manque de motivation de l'armée à se battre ; elle s'explique aussi par le souhait de la population zaïroise de se débarrasser d'un tel régime.

## **La dimension régionale des conflits**

On ne peut pas expliquer la situation prévalant dans l'un de ces trois pays sans faire référence à celle qui prévaut dans les autres, étant donné l'existence d'un certain nombre de caractéristiques communes. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre l'interrelation entre la dimension nationale et la dimension régionale des conflits.

Sur le plan sociologique, on peut souligner le fait que la population du Rwanda et celle du Burundi ont la même composition ethnique. En outre, une partie de la population de l'Est du Zaïre, celle du Sud de l'Ouganda et celle de l'Ouest de la Tanzanie, partagent les mêmes pratiques culturelles et parlent des langues apparentées à celles du Rwanda et du Burundi. Ces éléments culturels et ethniques constituent l'un des facteurs qui expliquent l'intensité des relations sociales et des liens de solidarité

communautaire, ainsi que l'importance des mouvements migratoires dans cette région. Du fait de l'existence de violences récurrentes, cette région connaît d'importants flux de réfugiés dont le plus important est celui des réfugiés rwandais de 1994.

Sur le plan économique, la région se caractérise par une densité et un taux de croissance de la population qui figurent parmi les plus élevés du monde. La grande majorité de la population est rurale et vit principalement de la production agricole. La région est géographiquement enclavée et son revenu par habitant est l'un des plus faibles du monde.

La région connaît d'importants échanges commerciaux formels, et surtout informels. Ces échanges pourraient être davantage profitables à la population, si les contraintes politiques et administratives étaient levées. C'est dans cette optique que les organisations économiques régionales, à savoir la Communauté économique des pays des Grands Lacs (CEPGL) et l'Office pour le développement du bassin de la Kagera (OBK), avaient été mises en place et devaient favoriser l'intégration régionale.

Sur le plan politique, le Rwanda, le Burundi et le Zaïre partagent la même histoire coloniale. Le Rwanda et le Burundi se trouvent d'abord sous la colonisation allemande jusqu'en 1918, date à laquelle ils sont placés sous tutelle belge. Les trois pays deviennent indépendants au début des années 60 (le Zaïre en 1960, le Rwanda et le Burundi en 1962). Après quelques années de tentatives d'instauration de régimes démocratiques, ces pays connaissent des coups d'État militaires ayant imposé un système politique à parti unique qui a abouti à une impasse politique.

Celle-ci a favorisé la formation de groupes politico-militaires qui sont entrés en collision avec le pouvoir en place. Pour des raisons de solidarité communautaire ou idéologique, ces groupes bénéficient du soutien des pays de la région. C'est ainsi que l'Ouganda a soutenu le Front patriotique rwandais pour la prise du pouvoir à Kigali. De la même manière, le Rwanda, l'Ouganda et le Burundi constituent le support de la rébellion zaïroise.

Au niveau régional, il existe donc plusieurs facteurs favorables à la prévention et à la résolution des conflits. Il s'agit des affinités culturelles, des facilités linguistiques, des solidarités communautaires, des échanges commerciaux et du mouvement migratoire. Néanmoins, du fait de mauvais régimes politiques, ces atouts ont été instrumentalisés à des fins de lutte pour le pouvoir. Pour mettre en valeur ces atouts, il faudra procéder à une véritable intégration régionale devant permettre une libre circulation des biens et des personnes.

Cette intégration devrait conduire à une meilleure efficacité économique, à l'amélioration des conditions de vie des populations et à leur participation au développement de la région. Dans ces conditions, il est permis d'espérer la promotion d'une culture de la paix entre les différentes composantes des populations. Toutefois, pour que cette intégration porte ses fruits, il faut qu'il existe des pouvoirs soucieux des intérêts et du bien-être des populations. Autant dire que l'on est encore loin du compte.

## **La dimension internationale des conflits**

Les conflits dont il est question comportent une dimension internationale importante, compte tenu de l'implication des puissances extérieures et des organisations internationales qui interviennent dans leur développement, leur gestion et leur résolution.

Il a été dit plus haut que ces conflits s'inscrivent dans le cadre du système politique à parti unique, le plus souvent issu de coups d'État militaires. Or, ces coups d'État ont été réalisés sous l'instigation et avec le concours de puissances extérieures. De fait, ces conflits se font avec des armes modernes qu'elles ont fournies ou financées. Elles interviennent en effet, soit pour soutenir les régimes en place, soit pour appuyer les organisations politico-militaires engagées dans la lutte pour le pouvoir.

Les puissances extérieures comme les organisations internationales interviennent aussi dans les négociations et la mise en œuvre des accords de paix, notamment au niveau du financement des opérations de maintien de la paix. Cela montre donc le rôle prépondérant des puissances extérieures et des organisations internationales dans la résolution ou dans l'aggravation des conflits. Force est alors de constater que la détérioration de la situation des pays de la région des Grands Lacs trouve largement son explication dans sa dimension internationale.

Au Rwanda, le cas le plus flagrant concerne le retrait de la Mission des Nations unies d'assistance au Rwanda (MINUAR). Alors que des signes évidents de génocide et de massacres de populations civiles étaient connus de la communauté internationale, le Conseil de sécurité des Nations unies décidait de retirer la MINUAR du Rwanda. Cette décision a été aussitôt interprétée par les extrémistes comme une autorisation à accomplir les pires exactions. Or, paradoxalement, la mission de la MINUAR était de « garantir la sécurité générale du pays et de contribuer à assurer la sécurité de la population » (Accord de paix d'Arusha : protocole sur l'intégration des forces armées, article 54, B).

On notera aussi qu'au moment où le nouveau pouvoir, à Kigali, avait déjà accompli des violations graves des droits de l'homme, notamment à l'occasion des massacres de Kibeho, le 22 avril 1995, où des milliers de personnes avaient été massacrées par l'armée, le Conseil de sécurité décidait, contre toute attente, de lever l'embargo sur les armes à destination du Rwanda. Ce sont notamment ces mêmes armes qui ont été utilisées en 1997 dans la guerre à l'Est du Zaïre, dans laquelle l'armée du Front patriotique rwandais a joué un rôle prépondérant.

Au Burundi, le conflit actuel a été aggravé par l'indifférence de la communauté internationale, lors de l'assassinat du président démocratiquement élu. Cela a encouragé les tenants de l'ancien parti unique dans la recherche de reprise du pouvoir par les armes ; d'où le coup d'État militaire du 25 juillet 1996. Alors que la communauté internationale invite à la démocratisation des institutions, elle semble, en même temps, s'accommoder du retour des putschistes au pouvoir.

Dans le cas du Zaïre, lors du conflit à l'Est du pays en 1996-97 (qui a abouti à la création de la République démocratique du Congo), la communauté internationale n'a entrepris aucune initiative concluante visant à l'arrêter ou à le résoudre de façon pacifique. Ce faisant, la communauté internationale a laissé prévaloir la solution militaire. Ainsi le Conseil de sécurité a-t-il fini par refuser l'intervention, fut-elle humanitaire, en faveur des réfugiés rwandais et de la population zaïroise de l'Est du Zaïre. C'est ainsi que la résolution du 16 novembre 1996 autorisant le déploiement d'une force internationale de sécurité a été rendue caduque le 23 décembre 1996, sous le faux prétexte qu'il n'y avait plus de réfugiés rwandais au Zaïre.

En bref, en se retirant du Rwanda en avril 1994, en s'accommodant du retour des putschistes au Burundi, en refusant d'assurer une assistance humanitaire au Zaïre, les Nations unies ont favorisé l'aggravation et l'extension des conflits dans la région. Ces exemples montrent comment cette organisation, du fait des conflits d'intérêt et de la lutte d'influence entre ses membres, s'est vue engagée dans des actions manifestement contraires à la raison pour laquelle elle a été créée, à savoir notamment la défense des droits fondamentaux : le droit à la vie, à la liberté, à la justice et à la paix.

## **Conclusion**

En définitive, étant donné l'imbrication des trois dimensions — nationale, régionale et internationale — des conflits actuels, leur prévention et leur résolution doivent également se situer au niveau de ces trois dimensions. Cela n'est possible que s'il existe une réelle volonté politique qui, à chaque niveau, assume ses responsabilités, ce qui est loin d'être le cas.

Nous voudrions, enfin, insister sur deux points : *i)* la place réservée à la population dans ces conflits ; *ii)* les questions de développement. Ce sont en effet les populations civiles sans défense qui payent le plus lourd tribut : elles vivent sous un régime de terreur, exposées aux massacres ou contraintes à l'exil.

Il convient de rappeler qu'aucun développement n'est envisageable, dans un contexte où la population est confrontée à un environnement de grande insécurité. Dans un tel contexte, la population se désengage de toute participation sociopolitique, et développe des mécanismes de résistance passive, en se retranchant dans une économie de survie. De la sorte, elle perpétue sa pauvreté et celle de l'État.

Aussi longtemps que les populations seront contraintes de supporter des pouvoirs qui les prendront en otage, aussi longtemps qu'elles seront massacrées impunément ou soumises à des lois iniques, et tant qu'il ne sera pas donné à ces populations un cadre propice à la libre entreprise, le développement restera un vain mot.

Vouloir prévenir ou résoudre les conflits exige que l'on se fonde sur les aspirations et les intérêts des populations. Mais cette condition en appelle une autre, celle de disposer de gouvernements responsables. Nous sommes encore loin du compte. La

conclusion est décevante, sans doute, mais pour améliorer le monde, il vaut mieux d'abord le comprendre tel qu'il est. En marge de ce qui précède, il est évident que pour toute action de développement, chercher à en comprendre les conditions institutionnelles, devrait constituer une priorité. C'est, à n'en point douter, de ce côté que doit se placer la lutte contre la pauvreté. C'est également de là que doit partir la prévention des conflits ou leur résolution.

Reste à savoir quel peut être le point de départ pour que les populations de la région des Grands Lacs retrouvent des conditions de vie normale. Depuis 1994, nous avons formulé des propositions dans diverses publications. Nous recommandions notamment d'organiser une conférence internationale sur le conflit rwandais, afin de chercher des solutions et d'éviter son extension à d'autres pays de la région. Notre proposition n'a pas été suivie d'actions concrètes. Toutefois, le Conseil de sécurité des Nations unies, dans sa résolution du 16 novembre 1996 sur le conflit du Zaïre, a recommandé la tenue de cette conférence.

La conférence internationale devrait définir un nouveau cadre institutionnel garantissant aux populations de la région la paix et la sécurité. Elle devrait aussi définir un accord régional de prévention et de règlement des conflits. En particulier, cette conférence devrait prendre des résolutions et des engagements sur les points suivants :

- la mise en place d'institutions transitoires devant mener à l'instauration d'un régime démocratique ;
- la démobilisation et la réintégration des forces combattantes ;
- le rétablissement de la justice et le jugement des responsables des actes de génocide, des crimes de guerre et des autres crimes contre l'humanité ;
- le retour et la réinstallation des réfugiés ;
- la création d'un cadre d'intégration régionale.

En outre, la conférence internationale sur les pays des Grands Lacs devrait également décider des mécanismes de suivi et de contrôle des résolutions qu'elle aura prises.

## Notes

1. Ancien Premier ministre du Rwanda (1992-93).
2. Ancien Professeur à l'Université nationale du Rwanda (1987-89).





## **Région des Grands Lacs : partager les rôles dans la prévention des conflits**

*David Gakunzi<sup>1</sup>*

### **Impasse au Rwanda et au Burundi ?**

Quand le conflit rwandais éclate en 1990, les organisations internationales et les pays de la région font pression pour que les parties belligérantes de l'époque se retrouvent autour d'une table de négociation. Après plusieurs mois de négociation, un accord de partage du pouvoir devant s'attaquer aux causes structurelles du conflit est signé à Arusha.

Cet accord d'Arusha se donne notamment pour objectif de promouvoir la mise en place d'un État de droit comme plate-forme de la régulation sociale, l'établissement d'institutions judiciaires indépendantes, la promotion d'une économie indépendante et inclusive, ainsi que la gestion des ressources de l'État au profit de tous.

L'accord d'Arusha ne va pourtant pas permettre de réaliser les tâches structurelles que tout travail de prévention devrait accomplir : s'attaquer aux racines d'un conflit en essayant de promouvoir une approche à long terme s'appuyant sur des stratégies multiples pour aider à créer et maintenir un environnement qui protège les droits de l'homme et offre d'égales opportunités à tous les citoyens pour leur épanouissement personnel. Son échec était prévisible parce qu'il n'a pas procuré les moyens de s'attaquer aux facteurs de risque et d'engager des actions immédiates pour empêcher le conflit de dégénérer.

Le travail de prévention de conflits ne peut donc être limité à la seule signature au sommet d'un accord de paix entre deux parties belligérantes. Il implique des mesures pour renforcer la confiance entre les communautés, vaincre les peurs et la méfiance, remettre en cause les institutions qui marginalisent certains groupes, introduire des lois et procédures qui garantissent à tous l'égalité des chances dans le domaine des activités économiques, et établir des structures politiques participatives.

Les leçons de l'échec du travail de prévention au Rwanda peuvent-elles aider aujourd'hui à contenir et à résoudre le conflit burundais ?

Trois types d'outils ont été utilisés jusqu'à présent pour faire face au conflit burundais : la diplomatie préventive, par des missions de promotion du dialogue et l'envoi d'un représentant permanent des Nations unies, les sanctions économiques et la menace puis l'utilisation de la force.

Même s'il n'a pas pu mettre fin au conflit, l'envoyé spécial des Nations unies, Ould Abdallah, a contribué à éviter que le conflit burundais ne dégénère en génocide à la rwandaise. Diplomate chevronné, l'envoyé permanent avait été choisi sur la base de ses qualités personnelles et de son expérience. Durant tout son séjour il a essayé d'éviter le pire au Burundi et de promouvoir l'idée d'un partage de pouvoir. Ses efforts ont parfois été court-circuités par la multiplicité d'initiatives engagées par d'autres intervenants dans la région, et cela sans concertation avec lui. Une meilleure coordination de ces initiatives aurait sans doute renforcé son action.

Après le retour au pouvoir de Pierre Buyoya, en juillet 1996, les pays de la région des Grands Lacs ont choisi de durcir leur position envers le régime de Bujumbura. Jusque-là, ils s'étaient tous contentés d'émettre des recommandations et d'assurer le suivi des résolutions de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) sur la crise burundaise.

L'une de ces résolutions prévoyait d'ailleurs l'envoi sur place, par les pays voisins, de troupes militaires chargées de stabiliser le Burundi, résolution qui était en voie d'être mise à exécution quand est survenu le coup de force. Les pays de la région ont aussi opté pour l'utilisation de l'arme des sanctions économiques contre le nouveau régime.

Généralement, les sanctions économiques dans des situations de conflit servent à exprimer la désapprobation de la communauté internationale, à montrer du doigt les coupables, à préserver la possibilité d'utilisation de mesures plus radicales comme la force, et à créer chez les sanctionnés les motivations pour corriger leurs erreurs. Cependant, elles soulèvent toujours certaines questions : qui est sanctionné ? Un peuple ? Un régime ? Un meneur ?

Pour l'instant, les sanctions ont permis de restaurer l'Assemblée nationale burundaise dans ses attributions et de faire accepter le principe de dialogue aux parties en conflit. L'un des objectifs affirmés de ces sanctions est l'établissement d'un processus de négociation. Une question demeure cependant : comment amener deux parties en conflit à la table de négociation quand elles n'ont pas encore la conviction que la guerre est sans issue et que les négociations valent mieux que l'état actuel du conflit ?

La première étape d'un processus de négociation est d'arriver à amener les différentes parties à briser le tabou du dialogue, à dépasser le déni du problème et à le définir. Cette dynamique semble actuellement lancée au Burundi grâce à la médiation de Julius Nyerere.

La question qui se pose encore est de savoir comment faire émerger la nature, le but et les règles fondamentales du dialogue.

## La communauté internationale

Dans la crise des Grands Lacs, la communauté internationale n'a pas toujours été efficace dans son travail de prévention. Quand en 1994 débute le génocide rwandais, elle n'arrive pas à l'arrêter. Elle semble désarmée.

De nombreux documents attestent que le système d'information avait fonctionné normalement. Dès 1993, la tragédie rwandaise avait été annoncée par le rapporteur des Nations unies : « Il y a lieu », écrivait-il dans son rapport, « de tirer les leçons du passé et de rompre le cycle des violences qui a plongé le Rwanda et le Burundi dans le sang. Pour cela, il faudra définitivement mettre un terme à l'impunité des auteurs des massacres et adopter des mesures préventives pour éviter que de telles tragédies ne se répètent. »

Le rapport de la commission internationale d'enquête sur les massacres au Rwanda avait abouti à la même conclusion en septembre 1993.

Malgré ces cris d'alarme, la communauté internationale n'a pas su réagir efficacement à cette situation d'urgence avant qu'elle ne devienne une tragédie nécessitant des opérations spéciales. Comment se fait-il que la communauté internationale ne soit pas parvenue à prévenir correctement ce conflit ?

Après l'arrêt du génocide, l'ONU a reconduit sa mission au Rwanda pour aider à consolider la paix et jeter les bases d'une paix durable. Cette mission était inscrite dans une perspective d'évolution. La présence de l'ONU devant être temporaire, elle a intégré des objectifs de renforcement des institutions nationales rwandaises chargées de la protection des droits de l'homme, notamment la reconstruction de l'appareil judiciaire. On peut regretter qu'elle n'ait pas intégré dans ses objectifs le renforcement et le développement des capacités de la société civile.

L'OUA n'a pas été plus prompte que l'ONU à réagir à la crise rwandaise. Il a fallu attendre le sommet des chefs d'États de Tunis en juin 1994 pour avoir une réaction officielle et collective de l'organisation. Le mécanisme de prévention, de gestion et de résolution des conflits, créé lors du sommet des chefs d'États du Caire en juin 1993, n'était manifestement pas encore bien rodé.

Tirant les leçons de la crise rwandaise, l'organisation africaine est plus entreprenante dans la gestion de la crise burundaise. Des observateurs de l'OUA sont sur place depuis plusieurs mois et les chefs d'État de la région ont reçu mandat de trouver une solution à cette crise.

Sous la houlette de Julius Nyerere, les chefs d'États se sont retrouvés dernièrement à plus de trois reprises pour parler des crises du Burundi et du Kivu. Ils continuent leur action de médiation dans ces crises, même si leurs recommandations de cessez-le-feu immédiat n'ont pas encore été suivies d'effet.

Il est clair que, pour être efficace, le mécanisme de prévention de l'OUA doit être doté d'un système d'alerte précoce. Car, faire de la prévention sans système d'alerte, c'est comme entrer dans une caverne sans une torche. Pour renforcer son système

d'alerte, l'OUA est en train de se doter d'une base de données sur les régions en conflit. Afin d'éviter que cette base de données ne reste exclusivement institutionnelle, des formes de coopération encore à définir devraient être envisagées entre l'OUA et la société civile des pays de la région dans la constitution de ce réseau d'alerte et de recueil d'information sur les conflits potentiels.

Par le rôle qu'elle joue dans la prévention des conflits burundais et zaïrois en déployant une diplomatie préventive active, l'OUA est en train de devenir l'instrument essentiel de la prévention des conflits dans la région. La réussite de celle-ci dépendra donc du renforcement des capacités d'action et d'intervention de l'OUA.

## **La société civile**

Il est évident que le travail de prévention revient d'abord et en priorité aux populations concernées. Elles sont propriétaires du problème et des clés du problème. La paix ne peut donc se construire dans la région sans les sociétés civiles et encore moins contre elles. Ces sociétés civiles constituent les ressources locales de tout travail de prévention. Leurs capacités et leurs potentialités doivent être renforcées. La société civile de la région, constituée essentiellement d'organisations de jeunes, de femmes, de défense des droits de l'homme et de développement est encore fragile. Malgré leur bonne volonté, ces organisations n'ont pas pu, par exemple, constituer au Burundi une force capable de prévenir ou d'arrêter le conflit.

Cependant, dans les différents pays de la région, des forces vitales (mouvements de femmes, de jeunes, de défense des droits de l'homme) sont en action au sein de cette société. Elles doivent être consultées et soutenues dans leur effort car elles seules peuvent mener à bien le travail de promotion d'une culture de la paix et de reconstitution du tissu social. Elles sont des espaces potentiels de socialisation, de dialogue et de promotion de la non-violence. L'exemple du travail des associations de femmes au Rwanda en témoigne. Trente-deux associations regroupées dans un collectif mènent ensemble depuis quelque temps une campagne pour la réconciliation et la paix. Les associations de jeunes de la région ont aussi déjà démontré qu'elles étaient capables de contribuer à l'émergence de projets de sociétés supra-ethniques.

Les sociétés civiles peuvent aussi, comme dans le cas du Burundi, aider à réduire les facteurs risques en fournissant notamment une information exacte sur les parties, les enjeux et les implications régionales du conflit, et en contribuant à l'identification et au renforcement des meneurs et des groupes modérés.

Elles sont aussi mieux placées pour conseiller sur les outils efficaces à mettre en œuvre pour encourager et récompenser la non-violence et pénaliser les fauteurs de guerre.

Étant en contact avec le cœur de la société, les organisations de la société civile sont mieux placées que n'importe quelle autre institution pour constituer les points centraux d'un réseau, d'un système de détection des signes avant-coureurs des conflits et d'alerte précoce pour la prévention.

La prévention des conflits dans la région doit donc nécessairement passer par le renforcement des capacités locales de réaction aux crises.

De par leur implantation locale et leurs possibilités d'accès aux décideurs, les organisations non gouvernementales (ONG) sont devenues des acteurs importants dans la prévention et de la gestion des conflits dans la région des Grands Lacs. Prestataires de service, elles ont permis de pallier à de grandes catastrophes humanitaires comme l'accueil des centaines de milliers de réfugiés rwandais fuyant vers le Zaïre en 1994.

Certaines ONG s'en sont tenues alors à une attitude de stricte neutralité durant ce processus d'accueil des réfugiés, adoptant le *credo* : « sauver une vie est toujours positif ». D'autres se sont posées des questions devant le détournement de leur aide par les miliciens. Faut-il, dans des situations pareilles d'instrumentalisation de l'aide par une des parties en conflit, rester ou partir ? Certaines organisations ont choisi de partir, d'autres de rester.

Dans le cas du Rwanda, on ne peut que déplorer le manque de coordination avec les autorités locales qui a caractérisé l'action des ONG d'urgence et de développement après le génocide. A une certaine période, on dénombrait dans ce pays meurtri plus de 150 ONG. Chacune ayant souvent son agenda, son programme, ses priorités. Certaines sont allées parfois jusqu'à empiéter sur des domaines réservés à l'État, ce qui est contradictoire avec le travail de prévention, qui demande le renforcement de l'État là où il est affaibli ou en faillite.

Chaîne idéale d'alerte internationale parce qu'elles disposent, d'une part, d'informations fiables recueillies sur le terrain grâce à leur implantation locale et, d'autre part, ont accès aux décideurs internationaux, les ONG ont joué un rôle d'avocats et de témoins des droits de l'homme, et de médiateurs officieux.

La plupart de ces organisations n'ont pas cessé de tirer la sonnette d'alarme pour alerter la communauté internationale sur une possible extension du conflit sur le territoire zaïrois. Leur alerte précoce fondée sur des informations fiables recueillies sur le terrain n'a malheureusement pas été entendue et suivie d'action par la communauté internationale.

Les raisons en sont discutables. Peut-être est-ce parce que les impératifs qu'elles identifiaient ou les actions qu'elles proposaient, leurs priorités et leur vision n'étaient pas partagés par les décideurs. Peut-être est-ce parce qu'il y a eu dysfonctionnement, cacophonie et manque de coordination dans la chaîne de transmission de l'information aux décideurs.

Le rôle des ONG dans la prévention des conflits peut être aussi économique. La plupart des conflits actuels dans la région sont ancrés dans la pauvreté et le « mal développement ». C'est notamment parce qu'ils n'avaient aucune perspective sociale que les jeunes ont été des proies facilement manipulables par certains politiciens opportunistes au Rwanda. Si les cerveaux du génocide étaient des adultes, les jeunes en ont été les principaux exécutants.

La région des Grands Lacs a été, ces 30 dernières années, un cimetière de projets de développement économique et de différentes théories du développement. Le Rwanda, pays des milles collines et du génocide, était aussi le pays des milles projets de développement. Si ces projets n'ont pas abouti c'est parce que, très souvent, ils ont été conçus et exécutés sans la participation des premiers concernés. Les ONG, en étant les promoteurs d'un développement participatif, peuvent aider à redonner des perspectives économiques aux populations de la région.

Le rôle des médias dans des situations de conflits est important. Ils peuvent être de terribles pyromanes, comme ils peuvent être d'efficaces pompiers. Dans le cas du Burundi et du Rwanda, au lieu de contribuer à garder pur le flot du discours public, les médias locaux l'ont souvent empoisonné. Sans les appels à la haine de la radio Mille Collines, le génocide rwandais n'aurait sans doute pas atteint les proportions qu'il a connues.

Comment éviter que les médias ne soient des instruments d'escalade des conflits ? Il faut développer un journalisme socialement responsable qui serve à promouvoir la coexistence et la tolérance.

Les médias internationaux ne se sont pas toujours distingués dans leur couverture des conflits de la région. Dans le cas du Rwanda et du Burundi, ils renforcent parfois le sentiment de désespoir et de confusion. Les erreurs factuelles, les analyses simplistes et caricaturales sont courantes. Parfois poussés par la recherche du sensationnel, ils réduisent les conflits de la région au facteur ethnique. Et quand il n'y a plus de sang, ils abandonnent le sujet.

En conséquence, ils ne contribuent pas à alerter l'opinion publique et les décideurs pour qu'ils réagissent à temps. La crise du Kivu en est l'exemple type. En 1994, la plupart des médias occidentaux ont couvert l'exode des réfugiés rwandais. Ensuite, plus rien, jusqu'à ce que l'on entende parler des Banyamulenges et d'un nouvel exode de réfugiés. Que peut-on faire pour que ces médias servent aussi à alerter les opinions publiques et les décideurs et ne se cantonnent pas à décrire des tragédies quand elles sont déjà présentes ?

## **Conclusion**

La crise dans la région des Grands Lacs est loin d'être terminée. Si le pire est derrière au Rwanda, les situations du Burundi et du Zaïre restent très préoccupantes et affectent directement les pays voisins. Le travail de prévention dans cette région ne doit pas se limiter à la simple imposition d'accords de cessez-le-feu, de négociations et de signatures d'accords de paix. Il doit s'inscrire dans une dynamique régionale intégrant le long terme.

Le défi de la prévention dans cette région s'appelle aussi lutte contre la pauvreté, programme d'intégration économique pour les jeunes, réforme de l'État, promotion d'un environnement de bonne gestion des affaires publiques et renforcement des sociétés civiles.

La prévention peut s'effectuer quand les tensions ou les conflits sont déjà présents. Elle continue après la cessation du conflit pour jeter les bases structurelles de la stabilité en s'attaquant aux défis de la réintégration sociale des anciens combattants, des réfugiés ou des personnes déplacées, de la reconstruction de mécanismes politiques stabilisateurs, de la reconstruction de l'agriculture et de l'économie, de la construction d'un appareil judiciaire indépendant, de la lutte contre l'impunité, du processus de création d'une mémoire commune, et de l'intégration sociale et économique des jeunes.

## **Note**

1. Président du Centre international Martin Luther King, Kigali, Rwanda.





## Somalie : l'échec de la consolidation de la paix

*Ameen Jan*<sup>1</sup>

Les efforts internationaux visant à consolider une paix durable en Somalie ont clairement échoué. Au plus fort de l'engagement international — de novembre 1992, où la force multinationale conduite par les États-Unis a débarqué sur les rives de Mogadiscio afin d'aider à la livraison des secours humanitaires, jusqu'à mars 1995, où l'Opération des Nations unies en Somalie II (ONUSOM II) s'est achevée brusquement — la Somalie n'a vu aucun progrès s'accomplir dans la voie d'une paix durable. Pour de nombreux analystes, cet échec est lié à l'insuffisance des ressources et de la volonté politique mises à la disposition des Nations unies pour exécuter son mandat, notamment pour la mise en application des mesures militaires. Tout aussi importante, cependant, a été la manière dont l'ONUSOM II a conçu et mis en œuvre les aspects civils de sa mission. Nous examinons ici la façon dont l'ONUSOM II a exécuté ces aspects civils en tentant de consolider la paix en Somalie.

La résolution 814 du Conseil de sécurité des Nations unies, votée le 26 mars 1993, a institué l'ONUSOM II et lui a donné mandat d'entreprendre un large éventail d'activités, allant des secours d'urgence à la réhabilitation, à la promotion de la réconciliation politique et au rétablissement d'institutions permettant une véritable gestion des affaires publiques en Somalie. Cette vaste mission de consolidation de la paix ne s'est jamais traduite par un plan d'action stratégique garantissant la complémentarité des efforts politiques, économiques et de constitution des institutions. Au lieu de quoi, les efforts dans chacun de ces domaines ont été entrepris sur une base *ad hoc*, et souvent d'une manière qui sapait le programme plus large de consolidation de la paix. En outre, les initiatives de paix ont été « orientées vers le produit » plutôt qu'« orientées vers les processus ». Une véritable évolution du conflit et la création d'une paix durable demandaient nécessairement plus de temps que n'en laissait le mandat de l'ONUSOM II. L'ONUSOM II aurait plutôt dû se concentrer sur le soutien de processus autonomes susceptibles de mener à la longue aux objectifs finals définis, à savoir la formation d'un gouvernement à large base et d'institutions d'administration

civile. Enfin, et plus important, tous les efforts civils internationaux en Somalie ont été soumis aux objectifs militaires des États-Unis et de l'ONU. L'état d'esprit militaire qui a guidé l'intervention humanitaire initiale en Somalie s'est perpétué dans l'ONUSOM II, qui aurait dû être essentiellement une opération civile, le rôle des militaires se limitant à appuyer la mise en œuvre du mandat global de consolidation de la paix.

Les efforts civils de la communauté internationale en Somalie pendant la période de l'ONUSOM II se divisent en trois grandes catégories : actions politiques, constitution des institutions et réhabilitation économique. Au niveau politique, les processus de réconciliation des factions et de développement politique local ont été entrepris simultanément. L'ONUSOM II et différents gouvernements, dont celui des États-Unis, étaient les principaux acteurs internationaux soutenant la réconciliation des factions. Ce processus, qui cherchait à rapprocher les divers dirigeants des factions afin de créer un accord de partage du pouvoir et de mettre un terme à la guerre, constituait une réponse pragmatique aux combats, mais il comportait plusieurs défauts fondamentaux. En premier lieu, les dirigeants des factions étaient directement intéressés dans le conflit, puisque leur pouvoir et leur prestige au sein de leur clan respectif dépendaient de sa poursuite. En temps de paix, nombre d'entre eux seraient probablement remplacés par d'autres dirigeants civils. En deuxième lieu, la méthode utilisée pour réconcilier les factions présentait, elle aussi, une faille. Les conférences de réconciliation nationale menées sous l'égide de l'ONU se tenaient hors de la Somalie, et donc séparaient les dirigeants des factions de leurs partisans, qui auraient fait pression sur eux pour qu'ils recherchent des accords fermes. Au lieu de cela, ces conférences étaient exploitées par les dirigeants des factions pour rehausser leur propre prestige et leur image d'hommes d'État. En troisième lieu, un processus de réconciliation nationale n'aurait eu un sens qu'une fois les rivalités internes des clans résolues. Les efforts de l'ONU ont mis la charrue avant les bœufs, en visant un accord national avant qu'une base locale suffisante n'ait été établie donnant un sens à cet accord. Enfin, la réaction militaire précipitée contre l'un des dirigeants de faction les plus importants, le général Aïdid, en réponse au meurtre de casques bleus pakistanais le 5 juin 1993, a transformé l'ONUSOM II en la « seizième faction somalienne ». Lorsque la chasse lancée contre Aïdid s'est terminée, en octobre 1993, l'ONUSOM II n'était plus un interlocuteur crédible auprès des parties somaliennes.

Parallèlement au processus de réconciliation des factions, l'ONUSOM II a cherché à développer des structures politiques au niveau local afin de bâtir un système de participation politique. Cette initiative louable présentait également de graves failles. Tout d'abord, les dirigeants des factions n'avaient manifestement aucune intention démocratique. Toute action menée par l'ONUSOM II pour renforcer les centres de pouvoir alternatifs était susceptible de provoquer — et a provoqué plusieurs fois — un affrontement avec les dirigeants des factions dont le pouvoir risquait d'être affecté. Deuxièmement, la formation des administrations locales a été imposée de l'extérieur par l'ONUSOM II, et non établie localement. De ce fait, les conseils de districts et de régions avaient une légitimité et une efficacité limitées auprès des communautés qu'ils

étaient censés représenter. Au lieu de laisser les populations locales choisir leurs propres représentants et la méthode de fonctionnement des autorités locales, par le biais, par exemple, de l'institution informelle des anciens, l'ONUSOM II a imposé ses propres critères rigides de sélection des conseillers, et est devenue le garant de la légitimité des conseils locaux. Troisièmement, l'objectif parallèle de réconciliation des factions a réduit l'efficacité des autorités locales, car les dirigeants ayant le plus de poids dans leur communauté gravitaient autour des factions, qu'ils percevaient à juste titre comme un moyen de gagner rapidement du pouvoir et de l'influence. Enfin, les conseils ont été formés suivant des frontières de districts et de régions surannées, qui ne correspondaient plus aux divisions territoriales réelles des clans somaliens.

Outre un appui au développement politique à la base, l'ONUSOM II a entrepris une action de renforcement institutionnel, destinée à fournir aux conseils de district et de régions des instruments de gestion efficace des affaires publiques. Ce soutien a essentiellement pris la forme d'une formation aux fonctions administratives de base, telles que les prévisions budgétaires, la fiscalité et la comptabilité, ainsi que d'une fourniture de matériel et de meubles. Bien qu'importante en elle-même, cette assistance ne pouvait venir à bout des problèmes fondamentaux liés à l'authenticité des conseils locaux.

L'ONUSOM II a engagé une action mieux financée en vue d'établir des institutions judiciaires et une police somaliennes. Il s'agissait d'assurer la sécurité locale, ce qui permettrait à l'ONUSOM II d'opérer le retrait de ses forces de maintien de la paix. Pour être viable, cependant, une force de sécurité locale requiert l'existence d'autorités politiques dont elle dépend et qui la soutiennent. L'ONUSOM II, dans sa hâte de quitter le pays, a cherché à reconstruire la police de l'époque de Siyad Barre sans autorités politiques locales efficaces auxquelles elle puisse rendre compte. En fait, la police dépendait de l'ONUSOM II elle-même, qui lui fournissait matériel et salaires. Les niveaux des salaires dépassaient considérablement ce que l'économie locale pouvait supporter, une indication de plus de la nature éphémère de cette police. Comme on s'y attendait, lorsqu'il a été mis fin à l'ONUSOM II, la police somalienne s'est désagrégée, son mentor et bailleur de fonds ayant disparu.

Les efforts de réhabilitation économique de la communauté internationale en Somalie ont été entrepris principalement par des agences des Nations unies, le Programme des Nations unies pour le développement, divers donateurs bilatéraux et des organisations non gouvernementales (ONG). L'ONUSOM II, qui comprenait une division de coordination humanitaire, n'avait pas de rôle opérationnel dans les secours humanitaires ou la réhabilitation. La Banque mondiale, qui, dans la plupart des pays, est l'acteur international principal en matière de développement économique, ne s'est pas engagée en Somalie en raison de l'absence d'un gouvernement, qu'elle requiert comme interlocuteur pour lancer des projets de développement.

Le défi majeur posé à la communauté internationale des donateurs en Somalie consistait à changer son orientation pour la faire passer de l'aide d'urgence, mode principal de fonctionnement en 1992 et au début 1993, à la réhabilitation économique.

Avant octobre 1993, il n'était guère possible de faire grand-chose de systématique à cet égard, puisque l'action internationale était entièrement axée sur le programme politique visant à forger un accord entre les principaux protagonistes somaliens, tout d'abord par des négociations, puis par des tentatives pour marginaliser une faction « trouble-fête ». Quand 18 soldats américains furent tués lors d'une attaque contre Aïdid le 3 octobre, l'approche des États-Unis et de l'ONUSOM II devint toutefois essentiellement une attitude d'attente, avec une poursuite des efforts, encore que sans conviction, en vue de la réconciliation des factions.

Lorsque la chasse irréfléchie lancée contre Aïdid s'acheva, les donateurs bilatéraux et un certain nombre d'agences des Nations unies avaient manifestement perdu confiance en l'ONUSOM II. Une réunion des donateurs tenue en novembre 1993 à Addis-Abeba a abouti à la création de l'Organisme de coordination de l'aide en faveur de la Somalie (SACB), destiné à servir de plate-forme commune aux donateurs pour la formulation d'une stratégie et pour la coordination de l'aide. Le SACB a adopté une approche régionale du développement, imposant deux conditions essentielles à l'aide : la sécurité et l'existence de contreparties locales. Cette approche était justifiée par le fait que de vastes régions de la Somalie bénéficiaient en fait d'une paix relative, et donc des conditions nécessaires au commencement des travaux de réhabilitation. On espérait également que l'aide des donateurs inciterait les parties toujours en conflit à régler leurs problèmes afin de profiter du soutien financier international.

Comme l'ONUSOM II, cependant, le SACB n'a pas cherché à développer une vue globale de la situation en Somalie de façon à concevoir un programme d'aide économique venant à l'appui d'une stratégie de consolidation de la paix. Bien que les donateurs aient souligné qu'ils ne souhaitent pas voir leurs programmes associés à ceux de l'ONUSOM II, l'approche régionale qu'ils ont adoptée souffrait de deux défauts identiques à ceux de l'opération des Nations unies. Premièrement, ils ont continué à traiter avec les régions administratives plutôt qu'avec des territoires plus cohérents sur le plan de l'organisation et contrôlés par un clan ou un sous-clan uni. Deuxièmement, le SACB a demandé aux autorités régionales de créer de nouvelles structures appelées comités régionaux de développement (CRD), au lieu de travailler avec les conseils régionaux existants, mais discrédités, institués par l'ONUSOM II. Le SACB n'a pas engagé de dialogue avec les dirigeants locaux et régionaux sur la façon dont ces CRD devaient être formés et sur leur composition ; en conséquence, les CRD ont simplement conservé la composition des conseils régionaux, mais ont pris un nom différent. Un troisième problème, incombant entièrement aux donateurs, s'est posé : dès que l'argent s'est mis à circuler dans les régions les plus sûres, le ressentiment a grandi parmi les autres dirigeants de factions voyant que leur secteur n'était pas favorisé. Au lieu de servir, dans les régions les plus agitées, d'incitation au règlement des problèmes afin de bénéficier aussi de l'aide extérieure, l'approche régionale a conduit certaines factions à tenter de s'approprier les régions favorisées. Un exemple de cette dynamique a été la décision d'Aïdid en septembre 1995 d'envahir les régions sud de Bay et de Bakool, qui avaient récemment reçu une attention accrue de la part des donateurs.

L'enseignement clé à tirer de cette expérience est que les actions de soutien économique ne peuvent être séparées des réalités politiques. Dans le contexte somalien de l'époque, l'aide constituait un instrument hautement politique. Les donateurs en ont pris conscience dans une certaine mesure, mais n'étaient pas assez engagés au niveau politique pour reconnaître pleinement les répercussions de leurs efforts. Si la communauté des donateurs avait adopté une approche ouvertement politique, avec une sensibilité suffisante aux réalités de base, les fonds consacrés à la réhabilitation auraient pu être utilisés avec de bien meilleurs résultats. Une approche commune des donateurs, sensible à ces réalités politiques, aurait consisté à s'engager avec les dirigeants des factions, qui exerçaient le contrôle effectif sur les diverses régions du pays, dans la mise au point et le soutien de programmes de démobilisation. Des programmes de démobilisation, entrepris avec l'appui des autorités réelles dans les différentes zones contrôlées par les clans, auraient contribué bien plus efficacement à la consolidation de la paix en Somalie que les efforts au coup par coup, au niveau régional, déployés par les donateurs pour reconstruire le secteur social.

La présence internationale a également eu d'importants effets économiques involontaires en Somalie, dont la manifestation la plus évidente a été l'appréciation du shilling somalien de 100 pour cent pendant la période 1992-95. La présence massive de l'ONUSOM II a entraîné de sérieuses distorsions dans l'économie locale : la croissance d'un secteur de services autour de la présence internationale, et la prolifération d'« ONG » somaliennes qui étaient, en fait, des tentatives de la part des entrepreneurs somaliens de tirer profit de ce qu'ils percevaient comme un penchant de la communauté internationale à passer des contrats avec des associations philanthropiques plutôt qu'avec le secteur commercial local. L'ONUSOM II a été le plus grand employeur de Somaliens, et a recruté environ 3 000 personnes, essentiellement à Mogadiscio. Il en est résulté un boum artificiel de l'économie locale pendant la période de la présence de l'ONUSOM II. La faction d'Aïdid contrôlait le sud de Mogadiscio, où l'ONUSOM II était basée, et ce sous-clan a donc bénéficié d'une façon disproportionnée de la présence de l'ONUSOM II, à travers la création d'emplois et la location de maisons et de voitures. Il est ironique de noter que, lorsque l'ONU est partie en guerre contre Aïdid, sa présence a continué à enrichir Aïdid. Après le retrait de l'ONUSOM II, l'économie de Mogadiscio a considérablement souffert, de nombreux Somaliens ayant perdu leur emploi.

Enfin, l'impact social de la présence internationale en Somalie a eu d'importants effets sur sa capacité à consolider la paix. Le plus frappant a été la transformation de l'ONUSOM II d'interlocuteur impartial en partie intéressée au conflit somalien, ce qui limitait son aptitude à jouer le rôle d'intermédiaire. Un deuxième effet était lié à la présence internationale massive, qui était prise en compte dans toutes les décisions politiques des Somaliens. Les processus politiques autochtones ont été gelés dans les zones de la présence de l'ONUSOM II, parce que les Somaliens voulaient voir quels avantages l'ONUSOM II leur rapporterait — une attente engendrée par le soutien financier et matériel de l'ONUSOM II aux dirigeants de factions « amicaux » et aux autorités locales.

Depuis la fin du mandat de l'ONUSOM II en mars 1995, les craintes de reprise d'un conflit violent en Somalie se sont dissipées. Le retrait de la présence internationale massive et importune a eu un effet salutaire en ce que cela a permis à la dynamique politique locale de refaire surface. Cette dynamique prend deux formes. L'une est le processus croissant de « retour à la vie civile » des dirigeants de clans, et de réconciliation à l'intérieur des clans. On en trouve des exemples dans l'apparition d'un gouvernement civil à base clanique dans la « République du Somaliland », la réconciliation de Digil et Mirifle au sein du clan Rahanwein, et la réconciliation de Darod au nord-est de la Somalie. La seconde est l'expansion, à l'échelon local, sur diverses zones contrôlées par les clans, des autorités islamiques qui sont prêtes à assurer la sécurité interne et le maintien de l'ordre de base. Ces deux processus sont autochtones et n'ont pas grand-chose à voir avec les actions de la communauté internationale. Si aucun gouvernement central n'a été formé, et que la situation reste instable dans quelques régions, notamment à Mogadiscio, la plus grande partie de la Somalie est en paix et des processus locaux de réconciliation et de gestion des affaires publiques sont en cours. Avec le temps, la réconciliation entre les clans pourrait devenir suffisante pour permettre de débattre sérieusement de la formation d'un gouvernement central. Il convient de ne pas précipiter ce processus, cependant ; les paramètres du débat dans le contexte de la reconstitution d'un gouvernement central doivent porter sur la façon de gouverner la Somalie et non sur qui la gouvernera.

Le rôle de la communauté internationale en Somalie aujourd'hui est nécessairement circonscrit par l'expérience des dernières années. Au lieu d'une autre action politique massive visant à réconcilier les factions existantes, les initiatives internationales devraient se limiter au soutien discret des processus politiques locaux. Elles peuvent comprendre la fourniture d'un soutien administratif de base aux vraies autorités locales et régionales, afin de les aider à assurer une gestion des affaires publiques plus efficace, et un appui aux éléments de la société civile favorables à la paix. Au niveau économique, les efforts internationaux devraient être consacrés à la prévention d'une autre situation d'urgence qui renforcerait à nouveau les dirigeants des factions contrôlant les voies d'accès des approvisionnements humanitaires. Enfin, les programmes de démobilisation et de réintégration entrepris par les autorités locales devraient être soutenus.

## Note

1. International Peace Academy.

## **Une perspective sur l’Afrique australe**

*Andrew Goudie*

L’Afrique australe a été caractérisée ces dernières décennies par une tension et une instabilité générales. Les conflits ont souvent été longs, couvrant plusieurs dizaines d’années ; beaucoup ont connu une violence extrême et provoqué de lourdes pertes en vies humaines. Dans la plupart des cas, les dommages causés à l’infrastructure économique et sociale déjà faible des pays concernés se sont révélés dévastateurs, amenant un renversement catastrophique des améliorations modestes qu’avaient connues précédemment ces niveaux de vie.

Cette contribution ne propose pas une analyse détaillée de tous les principaux conflits de la région, ce qui représenterait une entreprise par trop ambitieuse. Elle rassemble plutôt des observations tirées de l’histoire chargée de la région et offre quelques réflexions qui pourraient être utiles pour l’analyse des conflits et la façon de réagir à ces situations. Après avoir proposé une approche générale de la prévention des conflits, nous étudions certains des facteurs déterminants dans les conflits en Afrique australe ces dernières années. Nous examinons ensuite les réponses politiques aux conflits avant de conclure sur le rôle de la communauté internationale dans ce contexte.

### **Approche de la prévention des conflits**

#### *Perspective économique*

Nous insistons sur l’importance de la perspective économique, à savoir le rôle et l’importance de la structure économique comme de la politique économique qui peuvent aggraver les situations d’instabilité extrême et de conflit ; et les capacités de la politique économique à favoriser la prévention des conflits.



## *Horizon à long terme*

Dans de nombreuses analyses des conflits, il est instructif de faire la distinction entre les périodes de préconflit, de conflit et de postconflit. Ici, nous commençons par estomper explicitement ces distinctions de façon à mettre l'accent sur la nature structurelle, fondamentale, des circonstances économiques et leur inscription dans la longue durée. Dans maintes situations de postconflit, le conflit lui-même et sa conclusion — souvent accompagnée de la signature d'un accord de paix — n'ont que peu, voire pas du tout, permis de résoudre les causes profondes du conflit. En ce sens, la période fragile de postconflit peut, d'un point de vue pessimiste, être également interprétée comme étant potentiellement une période de préconflit. Adopter un horizon à long terme tend donc à faire disparaître ces différences chronologiques.

Cette perspective ne nie pas, bien évidemment, l'importance des interventions à court terme en période de préconflit ; souvent engagées suite aux informations provenant de systèmes d'alerte précoce, elles répondent en général à une crise imminente et les interventions humanitaires ou militaires visent à prévenir de lourdes pertes immédiates en vies humaines ou, tout au moins, à repousser cette catastrophe. De la même façon, les programmes à court terme de la période transitoire entre le conflit et la paix jouent, sans aucun doute, un rôle prépondérant. Les programmes de démilitarisation, de démobilisation et de désarmement, la réintégration sociale des forces armées et la rénovation des infrastructures économiques et sociales les plus essentielles — sans compter les interventions humanitaires ainsi que les efforts destinés à faire redémarrer les activités productives par des initiatives telles que la distribution de semences — jouent un rôle essentiel dans la recherche de la « normalité » et la reconstruction du capital social du pays. Dans la mesure où ces mesures visent à éliminer les moyens de poursuivre le conflit et à intégrer la société, elles sont précieuses.

Ces programmes présentent toutefois des risques importants. Abordent-ils les causes profondes du conflit ou seulement leurs symptômes ? Quel est leur objectif dans le contexte à long terme d'un conflit potentiel ? Visent-ils à rétablir l'ancien *statu quo*, ou à mettre en place un nouvel équilibre politique dans le pays ? Il est naïf de croire que la prévention des conflits peut être conduite dans un vide politique : du point de vue local, chaque action de la communauté internationale prendra une dimension politique. En outre, les interventions sont-elles compatibles avec la stratégie générale de développement du pays — s'il en existe une — et la soutiennent-elles ?

La gestion du conflit rwandais de 1994 offre un exemple frappant de la difficulté de ces questions fondamentales et de l'importance critique de s'attaquer aux facteurs déterminants du conflit plutôt qu'aux symptômes superficiels traités par nombre des médias et d'analystes politiques mondiaux. L'absence relative de conflit aujourd'hui n'implique en aucune façon que l'on ait trouvé une solution à la crise rwandaise. La plupart des problèmes fondamentaux, qui datent de 1959 et d'avant, restent irrésolus : comment gérer et respecter les droits des minorités ? Comment administrer le régime foncier et la distribution des terres ? Comment résoudre des revendications contradictoires avec un système de gestion des affaires politiques et un système judiciaire faibles ? Au moment de la rédaction du présent exposé, aucune de ces questions n'a été ne serait-ce que vaguement abordée au cours des derniers mois.

## Identification des facteurs déterminants des conflits

Nous nous concentrons essentiellement sur les conflits post-coloniaux, puisqu'il s'agit de la préoccupation principale aujourd'hui. L'histoire coloniale reste un puissant facteur — comme en témoignent, par exemple, les conséquences persistantes des tracés frontaliers, des frontières nationales existantes, l'héritage colonial de structures économiques qui favorisent certains groupes et régions, ou les structures politiques qui privilégient un groupe social — mais même si nombre de conflits actuels plongent leurs racines dans la période de l'indépendance, la nature des conflits a sensiblement évolué.

Il est important de reconnaître que les facteurs économiques peuvent ne présenter qu'une importance secondaire dans l'évolution des conflits. En général, les causes des conflits sont à facettes multiples et complexes : il est possible que la structure et la politique économiques ne soient qu'un élément limité par rapport à d'autres facteurs sociaux et politiques. Cinq exemples sont examinés ici :

- les déterminants politiques externes au Mozambique ;
- les intérêts économiques internes (la question minière en Angola) ;
- les intérêts économiques internes (la question foncière au Zimbabwe) ;
- la faible croissance économique en Zambie ;
- les politiques de répartition de l'État au Zimbabwe.

### *Les déterminants politiques externes : Mozambique*

On peut arguer que les facteurs purement économiques ont joué un rôle relativement mineur dans le long conflit du Mozambique. Pour comprendre les éléments déterminants de l'instabilité dans ce cas, il semble nécessaire de faire la distinction entre les motivations, d'une part, de ceux qui finançaient et fournissaient un soutien actif au conflit et, d'autre part, des chefs de la résistance armée à l'État. Tout au long du conflit, cette question a fait l'objet d'une controverse considérable. La motivation des chefs de la RENAMO est restée, au mieux, ambiguë et largement floue pendant une bonne partie de la période. Les objectifs politiques étaient médiocrement exprimés et, bien qu'à divers moments de vastes zones se soient trouvées, tout au moins temporairement, sous le contrôle de la RENAMO, aucune tentative sérieuse n'a été faite de construire et de renforcer une base de soutien politique au sein de la population rurale. Au contraire, on convient généralement que celle-ci a été traitée d'une façon extrêmement agressive et violente.

Le raisonnement des principaux promoteurs de la guerre résultait de la conjoncture complexe de trois éléments politiques, reliés seulement vaguement aux groupes d'intérêts intérieurs : premièrement, les groupes qui s'étaient opposés à la guerre de libération menée par le FRELIMO et qui continuaient à vouloir renverser le nouveau gouvernement ; deuxièmement, les groupes idéologiquement opposés à la

position ouvertement marxiste-léniniste du nouveau gouvernement — autrement dit, l'extension familière de la guerre froide à l'Afrique australe ; et, troisièmement, la position du FRELIMO à l'égard des gouvernements à minorité blanche de la Rhodésie et de l'Afrique du Sud.

Divers éléments économiques associés à cette période de conflit peuvent être identifiés, mais il est douteux qu'ils aient joué un rôle important ou dominant dans le déclenchement ou la poursuite du conflit. Malgré une mauvaise gestion économique grave durant les années qui ont suivi l'indépendance, c'est l'instabilité socio-politique créée par l'apparition d'une forte résistance armée qui a causé l'effondrement économique, et la mise en œuvre d'une politique économique inadéquate a seulement exacerbé cette tendance. Il est possible cependant de défendre une interprétation inverse. L'effondrement économique peut avoir provoqué un désenchantement considérable à l'égard du nouveau gouvernement dans les zones tant rurales qu'urbaines, mais il ne semble pas qu'il ait donné une impulsion importante à la RENAMO dans un groupe social spécifique. Compte tenu du traitement infligé à la population locale sur le plan économique par la RENAMO, qui s'appuyait apparemment lourdement sur la contrainte et la peur, il n'est peut-être pas surprenant que les échecs de la politique gouvernementale n'aient pas eu d'impact significatif sur le conflit.

### *Les intérêts économiques internes : les ressources minières en Angola*

D'un certain côté, l'expérience de l'Angola reflète celle du Mozambique, en ce sens que toutes deux se sont inscrites en partie dans le contexte plus large de la guerre froide. Dans le cas angolais toutefois, il est frappant de voir à quel point les raisons profondes du conflit ont évolué au cours du temps. Si le conflit initial a sans doute trouvé ses origines dans la guerre froide et la lutte post-coloniale pour le pouvoir, ces dernières années ont été marquées par une lutte pour le pouvoir économique et par le désir d'accaparer des intérêts économiques hautement lucratifs. Assurément, l'échec de l'accord de paix initial de 1992 en Angola et le retour au conflit après les élections peuvent être, au moins en partie, attribués à la mauvaise gestion de la période transitoire. L'insuffisance des progrès réalisés pendant les processus transitoires de démobilisation et de réintégration *avant* de procéder à la réforme politique s'est vraisemblablement révélée décisive dans la reprise du conflit.

Dans la phase de conflit la plus récente, cependant, les intérêts économiques et leur interaction avec la très mauvaise gestion des affaires publiques du pays expliquent l'extrême lenteur des progrès dans la voie d'une paix durable et de la mise en place d'un gouvernement d'unité et de réconciliation nationales<sup>1</sup>. Les protagonistes sont peu motivés à mettre un terme rapide au conflit : tant que celui-ci n'est pas résolu, les riches ressources en pétrole et en diamants demeurent sous le contrôle du gouvernement et de l'UNITA, respectivement. Les références au « dividende de la guerre » ont, de fait, une base relativement solide en Angola. Étant donné que les structures de gestion des affaires politiques facilitent, des deux côtés, une corruption générale parmi l'élite et que, à ce jour, il y a peu de chances de voir établir des structures politiques appropriées de responsabilisation, il est peu surprenant que le conflit se soit éternisé et que les

progrès en vue d'un État unifié de postconflit, avec une conduite des affaires publiques adéquate, aient été lents. On peut affirmer que le quasi-effondrement de l'économie formelle et l'évolution du conflit sont étroitement liés aux problèmes de gestion des affaires publiques.

### *Les intérêts économiques internes : les terres au Zimbabwe*

La lutte pour garder le contrôle des précieuses ressources pétrolières et minières en Angola n'est que l'un des nombreux exemples de l'importance cruciale des ressources naturelles dans maints conflits. D'une façon plus générale, les revendications foncières font couramment partie des facteurs contribuant à un conflit. La redistribution des terres a manifestement été l'une des raisons des guerres de libération, et elle reste une question centrale dans de nombreux pays aujourd'hui.

Au Zimbabwe, la question foncière prend deux dimensions distinctes, chacune à l'origine d'une source différente de conflit potentiel : premièrement, la tension entre les communautés noire et blanche, et deuxièmement, la tension au sein de la communauté noire elle-même. A la suite de la loi sur la répartition des terres de 1930, la communauté blanche, qui représentait environ 2 pour cent de la population, s'est vue allouer 78 pour cent des terres de première qualité, tandis que la majorité des terres attribuées aux Africains pour l'agriculture de subsistance dans les zones agricoles communautaires était de basse qualité. A l'indépendance, le secteur agricole est resté caractérisé par une extrême dualité : production sous-optimale et surpopulation dans les zones communautaires, face à une zone de cultures de rente vaste et largement sous-exploitée. Même au début des années 90, la communauté blanche détenait toujours 84 pour cent de la zone irriguée totale et 59 pour cent des deux catégories les plus productives de terre. De la même façon, au sein de la communauté noire, les Ndebeles et les Shonas n'ont pas le même accès potentiel aux terres de meilleure qualité, les Shonas étant concentrés sur les terres du Mashonaland, à haut potentiel et plus intégrées au marché. Le problème des terres était donc la tension continue tant au sein de la communauté noire, qu'entre les communautés noire et blanche. Nous reviendrons sur cette question importante plus loin.

### *Le rôle d'une croissance économique faible : la Zambie*

Plusieurs pays d'Afrique australe ont connu des taux de croissance très bas, mais il serait difficile d'attribuer les conflits les plus sérieux à ce facteur. En général, la stagnation économique n'a pas conduit aux formes les plus graves de conflit, mais il existe des exemples clairs où le déclin économique — typiquement associé aux efforts de mise en œuvre de réformes économiques visant à inverser ce déclin — a provoqué des formes plus mineures d'instabilité et de conflit. La Zambie en a été témoin périodiquement pendant les années 80. On pourrait formuler l'hypothèse qu'une croissance lente ou un déclin économique exacerbe un conflit existant, sans jouer un rôle dominant en tant que source de conflit, et qu'une croissance positive par habitant

joue un rôle dans la prévention et la résolution. Nous reviendrons sur ce point plus loin, mais il convient de noter déjà que, si les programmes de réforme économique ont été associés à l'instabilité dans certains pays, peu de faits démontrent qu'ils en aient été la cause principale : sans réforme, les conditions économiques auraient probablement été pires dans la plupart des cas, et auraient donc sans doute provoqué une plus grande instabilité. L'absence d'observations claires rend ces types d'analyses problématiques, mais les conclusions provisoires semblent pertinentes.

### *Les politiques de répartition de l'État : le Zimbabwe*

Après l'indépendance, l'État du Zimbabwe a commencé par gérer la tension existant de longue date entre les Ndebeles et les Shonas — tension assurément antérieure à l'indépendance en 1979 — en mettant l'accent sur sa stratégie de dépenses sociales : les dépenses en éducation, santé et quelques infrastructures matérielles ont rapidement augmenté dans les premières années de l'indépendance. En 1982, toutefois, une perception grandissante de discrimination dans la répartition des dépenses s'est ajoutée à des inquiétudes croissantes sur la façon dont l'État traitait l'opposition politique ; la tension a monté et des combats violents ont éclaté entre les forces de la ZAPU et de la ZANU dans le Matabeleland. En réponse, le gouvernement a adopté une position plus répressive. Si l'État a considéré cette mesure comme nécessaire afin de contrecarrer la déstabilisation provenant de l'Afrique du Sud, ces politiques n'ont fait qu'aggraver les divisions régionales et ethniques, et n'ont guère été efficaces pour restreindre le conflit dans les cinq années suivantes. Ainsi, la question des terres et la discrimination perçue dans la politique de distribution de l'État ont toutes deux alimenté les risques de conflit.

### *Les facteurs déterminants des conflits : résumé*

En Afrique australe, on peut par conséquent dresser un tableau varié des causes de conflit :

- i)* au Mozambique, le conflit a été mû, dans une mesure considérable, par des événements exogènes — d'origine largement externe et politique — leurs racines se trouvant dans la lutte coloniale, la lutte contre l'apartheid et la guerre froide ; les conditions intérieures économiques et sociales ont joué un rôle plus accessoire.
- ii)* en Angola, un conflit à l'origine ancré dans une lutte coloniale et la guerre froide a évolué et est devenu une lutte économique pour le contrôle des riches ressources naturelles, alimentée par une gestion des affaires publiques particulièrement défailante.
- iii)* au Zimbabwe, la tension et le conflit du milieu des années 80 étaient en partie attribuables aux critiques de la politique de répartition émanant de certains groupements armés puissants du pays, bien que les problèmes politiques aient, sans aucun doute, joué un rôle tout aussi crucial.

- iv) en Zambie, une politique économique faible et des tentatives de réforme économique ont conduit, non à un conflit systématique grave, mais à des explosions plus mineures et à des troubles.

Cet examen simplifie grandement les situations et leur évolution, mais il montre la diversité des motivations suivant les pays, même au sein d'une même région. Il s'agit là d'un facteur fondamental pour l'adoption d'approches de la prévention et de la résolution des conflits spécifiques à chaque pays.

## **Les réponses politiques**

### *Répression ou conciliation ?*

Les réponses des États à la menace de conflit ont varié considérablement selon les situations. Jusqu'à récemment, nombre de sociétés africaines avaient peu de compte à rendre au plan politique et peu d'institutions démocratiques au sein desquelles résoudre des différends sérieux. Avec l'apparition de ces mécanismes dans plusieurs pays — encore qu'ils restent très fragiles dans la plupart des cas et ne soient certes pas à l'abri d'un revirement — les perspectives de résolution interne des différends de fond et les possibilités d'éviter des conflits violents sont améliorées, bien que ces mécanismes n'aient, en général, pas encore été mis à l'épreuve.

Quelle que soit la forme de gouvernement au pouvoir aujourd'hui, le choix politique auquel l'État est confronté a peu changé depuis les périodes précédentes où des formes plus autocratiques prévalaient : répondre à la menace d'instabilité et de conflit par une stratégie de rejet et l'adoption de politiques répressives, ou par un processus de réformes politiques ou économiques fait en grande mesure de compromis. Ce choix politique a été clairement apparent dans le cas du Zimbabwe : après l'échec des politiques de répartition, l'État est revenu à des mesures répressives. Néanmoins, ni le conflit, ni la décision du gouvernement de poursuivre une stratégie plus répressive n'ont contribué à résoudre le problème de la discrimination perçue en matière de répartition au sein de la communauté noire : l'équilibre fondamental entre les Shonas et les Ndebeles est resté inchangé.

### *La répartition des biens*

Quand l'analyse des causes profondes du conflit suggère que les structures économiques en général — et la répartition des biens économiques en particulier — contribuent fortement à motiver l'instabilité et le conflit, la politique de répartition d'un gouvernement disposé aux compromis sera un instrument clé de la prévention des conflits. Dans ce contexte, ce qui est important, c'est la répartition des biens dans leur sens le plus large, c'est-à-dire tous les biens sur lesquels des individus ou des groupes ont des droits établis avec des degrés divers de garantie. Ceux-ci doivent

inclure les biens strictement personnels avec les droits de propriété légaux clairement définis s'y rattachant : biens de capital personnel, tels que les terres, biens productifs, biens de ressources naturelles ; biens financiers personnels ; et biens de capital humain personnel provenant de l'éducation et de la formation. Ils devraient également comprendre les biens sociaux, dérivés des biens étatiques ou communaux sur lesquels l'individu n'a pas de droits de propriété individuels, mais uniquement des droits fondés sur la coutume ou l'usage et l'accès établi. A cet égard, il est important de prendre en considération la répartition de l'accès aux services publics, ainsi que les possibilités d'en bénéficier, dans la sphère sociale et économique. L'accès aux opportunités créatrices d'emploi, dans les secteurs formel et informel de l'économie, doit aussi être inclus.

Si les facteurs économiques sont jugés importants, la politique de répartition doit être considérée comme un instrument clé de la résolution des tensions. Le processus par lequel elle est formulée est nécessairement hautement politique et délicat, notamment lorsqu'elle touche la répartition des stocks existants de biens, au lieu d'affecter marginalement l'accumulation future de biens. Mettre l'accent sur la politique de répartition doit, naturellement, être vu essentiellement comme une attitude de compromis en ce que l'État répond non par la répression, mais par la modification de l'équilibre politique en faveur de l'agresseur — à supposer que l'agresseur conteste la structure de répartition existante.

### *Les restrictions à la formulation de la politique*

La conception d'une telle politique de redistribution se heurte à des difficultés importantes, cependant, ainsi qu'en témoigne l'expérience du Zimbabwe après l'indépendance. Comme dans de nombreux pays, on a assisté au Zimbabwe à un exode massif de la communauté blanche dans la période de transition faisant suite à l'ère coloniale. Avec le départ d'environ la moitié des Blancs — dont beaucoup occupaient des positions clés dans les structures économiques et administratives — l'État a immédiatement fait en sorte de rassurer la population blanche restante quant à ses intérêts économiques, politiques et à sa sécurité. En fait, l'accord de Lancaster House avait déjà assuré en grande partie les garanties constitutionnelles du pouvoir socio-économique et politique de la communauté blanche, avec l'objectif de maintenir une efficacité et des normes élevées. En particulier, sur le plan économique, une protection contre la réquisition des terres était accordée pour au moins dix ans, sauf versement d'une compensation acceptable ; et en l'occurrence, la compensation pouvait être versée à l'étranger. Cette disposition s'opposait directement à un objectif essentiel de la lutte de libération — la réforme de la structure de répartition — et ôtait une certaine liberté à ce qui était probablement l'élément le plus important de la politique de répartition.

Dans ce cas, par conséquent, la mise en œuvre d'une politique s'attaquant à une cause profonde de l'instabilité du pays a été subordonnée à des objectifs de développement à plus long terme, car on considérait que ce dernier dépendait fortement



de la communauté blanche sur le moyen terme. Le risque potentiel de conflit entre les communautés noire et blanche demeure, et revêt une importance accrue au vu des tensions historiques au sein de la communauté noire.

Manifestement, cette analyse vaut largement pour la situation actuelle en Afrique du Sud, où nombre de préoccupations postapartheid pour la communauté blanche, conjuguées aux attentes de l'après-indépendance de la communauté noire, donnent lieu à des compromis sur le long terme similaires et à des inquiétudes quant à la stabilité future.

Le Zimbabwe illustre également une seconde difficulté courante dans les réponses de l'État à un conflit. On affirme que la stabilité macro-économique — condition préalable à un développement durable dans les périodes d'avant et d'après conflit — devrait être une priorité. On peut émettre des réserves quant à la forme précise des programmes de stabilisation et d'ajustement, mais la stabilisation budgétaire a en général été considérée comme une priorité dans ce contexte. Cela implique que les dépenses importantes relatives à la politique de répartition — par exemple, pour améliorer les services publics et faciliter la redistribution des terres — ont été sévèrement restreintes. En outre, dans les pays qui ont augmenté les dépenses consacrées à la défense et à la sécurité afin de répondre à un conflit, la pression accrue sur les dépenses fiscales a encore resserré la contrainte pesant sur le gouvernement.

### *Le débat plus large sur l'équité*

Il pourrait être utile de faire une comparaison internationale entre les réponses apportées aux conflits et celles données aux problèmes d'équité et de pauvreté. En premier lieu, une telle comparaison serait instructive car le débat sur l'équité a mis l'accent sur l'équité non comme objectif en soi, mais comme facteur essentiel de croissance à long terme<sup>2</sup>. On peut, bien sûr, discuter le fait que les conclusions tirées dans le contexte de l'Asie de l'Est s'appliquent nécessairement à la situation africaine, mais cet exemple nous encourage à considérer la prévention des conflits et l'accroissement de la stabilité socio-politique pour eux-mêmes et plus généralement comme facteurs de développement. Beaucoup d'observateurs ont noté que « sans la paix, il n'y a pas de développement ».

En second lieu, les approches de réduction de la pauvreté permettent de concevoir avec plus de pertinence les politiques de répartition spécifiquement orientées vers l'apaisement des tensions. Ici, les enseignements des dernières décennies suggèrent que la politique de croissance et la politique de réduction de la pauvreté doivent être mises en œuvre : chaque politique est nécessaire au succès de l'autre, et aucune n'est suffisante en elle-même pour parvenir à un développement durable. Les politiques visant à modérer les schémas de croissance et à faciliter la participation des groupes sociaux les plus pauvres à l'activité économique, ainsi que les programmes destinés à assurer que les pauvres retirent des avantages non négligeables de la croissance économique, ont donc pris une bien plus grande envergure. De même, les améliorations



apportées à l'infrastructure économique et sociale, favorisant l'intégration à court terme des plus démunis dans le système économique et accroissant leur capacité à s'intégrer à long terme, sont désormais prioritaires.

De la même façon, les politiques de répartition qui s'attaquent aux causes profondes de l'instabilité doivent être vues dans le contexte global de la stratégie de développement du pays. L'objectif primordial doit continuer à être la croissance accompagnée de l'équité, où l'équité implique non seulement la réduction de la pauvreté elle-même, mais aussi le traitement des inégalités entre différents groupes sociaux et politiques, notamment quand ceux-ci menacent la structure sociale.

Il existe assurément des différences essentielles entre la prévention des conflits et la réduction de la pauvreté. D'une façon générale, les pauvres ne sont pas une menace importante de déstabilisation ou de conflit ; ils sont souvent peu organisés et faibles sur le plan politique. En revanche, les groupements sociaux et politiques qui ont engagé un conflit violent, ou sont susceptibles de le faire, constituent une menace plus immédiate et plus réelle. De ce point de vue, l'établissement de la paix et de la stabilité par des politiques de répartition peut être vu plus justement comme une condition préalable aux autres objectifs de développement. Les politiques de développement devraient ainsi mettre l'accent sur les priorités de répartition, notamment sur les mesures visant à la distribution des biens existants et non uniquement à l'accumulation future de biens.

### ***La croissance en tant que facteur contributif : le Botswana***

En principe, des problèmes de répartition apparemment irréconciliables devraient être plus faciles à résoudre dans un environnement de croissance forte et durable. Une telle croissance peut au moins permettre de trouver une solution dans laquelle tout le monde est gagnant, alors que dans une économie stagnante ou en déclin, les problèmes de compromis sont insolubles.

Le Botswana a été, dans une large mesure, exempt d'instabilité socio-politique et a connu une croissance extrêmement rapide, atteignant en moyenne 7 pour cent par habitant par an au cours des 30 dernières années. Ce tableau tranche si vivement avec l'expérience de nombreux autres pays de la région qu'il soulève naturellement plusieurs questions : le Botswana a-t-il été confronté à un risque d'instabilité ? Si oui, comment l'État a-t-il géré ces tensions pour arriver à un résultat aussi impressionnant ? La croissance rapide a-t-elle joué un rôle décisif ?

En réponse à la première question, il convient d'observer que l'indépendance a échappé aux conflits liés à la plupart des luttes de libération. En outre, il y avait peu de signes sérieux de tension ethnique ou de dualité notable dans le pays. En fait, il n'existait pas beaucoup de groupes d'intérêts importants. De ce point de vue, l'environnement socio-politique de base était à cette époque favorable.

Plus intéressante, cependant, est la manière dont la découverte de précieuses ressources en diamants, à la fin des années 60, a été gérée, par rapport à des situations comparables en Angola et au Nigéria. Deux aspects sont instructifs. Premièrement, le flot considérable des ressources tirées des diamants a permis au gouvernement de mettre en œuvre un programme de développement centré sur l'amélioration de l'infrastructure sociale et matérielle de base, ce qu'il a fait au sein d'une économie ouverte et dans un souci de stabilité macro-économique à long terme. Deuxièmement, d'une façon générale, la gestion des affaires politiques du pays était bien conduite, avec un État central fort et un système décentralisé d'administration qui assurait une participation politique importante à l'échelon local. Étant donné les ressources considérables du pays, il est particulièrement important de noter l'absence de la corruption flagrante qui a amené d'autres économies au bord de l'effondrement et a privé la population des avantages des ressources naturelles. De fait, on peut considérer que le gouvernement a eu une vision à long terme exceptionnelle, comme en témoignent sa politique économique à long terme, sa promotion des investissements et l'absence d'un comportement général de recherche de rentes. Cette perspective à long terme découle, dans une très large mesure, de l'attente légitime du gouvernement d'une réélection lors du scrutin à cinq ans — attente elle-même liée à la disponibilité des ressources en diamants à allouer aux dépenses sociales et aux systèmes de protection sociale.

Toutefois, la voie de développement suivie par le Botswana n'a pas été en tous points exemplaire, toutefois. Le Botswana reste l'une des sociétés les plus inégales d'Afrique : bien qu'il soit classé comme pays à revenu intermédiaire, les toutes dernières données indiquent que 20 pour cent de la population la plus pauvre ne représentent que 3.6 pour cent du revenu, et 40 pour cent de la population la plus pauvre un peu plus de 10 pour cent seulement du revenu<sup>3</sup>. Du fait d'une telle inégalité et de la dispersion des pauvres dans les régions rurales, toute opposition organisée à l'État par le biais de la formation de groupes d'intérêts s'est révélée extrêmement limitée. Il n'est donc guère surprenant que l'on n'ait pas observé de tensions socio-politiques. De plus, le gouvernement n'a pas encouragé la constitution de groupes d'intérêts et a même poursuivi une politique légèrement répressive, malgré sa position largement démocratique et ouverte. Par exemple, la loi sur les relations sociales de 1983 a limité les libertés des syndicats, et le gouvernement s'est périodiquement ingéré dans la liberté de la presse. En général, les médias n'ont été qu'un faible relais de la société civile. Des groupes d'intérêts plus forts sont apparus récemment, mais le niveau de politisation demeure bas et menace peu le gouvernement. En ce sens, la pauvreté et l'inégalité semblent ne pas avoir de lien causal clair avec l'instabilité et les conflits, bien qu'il ait été avancé que le maintien d'une telle inégalité soit en lui-même une forme de répression.

Si le Botswana ne peut être considéré comme un succès absolu, il a réussi à construire une longue histoire dépourvue de conflit et des institutions démocratiques, ainsi qu'à répandre l'éducation civique. Une forte croissance tirée par la découverte d'une riche ressource naturelle a certainement joué un rôle, mais cela n'explique qu'en partie les succès de ce pays — et ses échecs.

## Le rôle de la communauté internationale

La conférence qui a donné lieu à cet ouvrage a cherché à mettre en lumière la manière dont la communauté internationale œuvre avec les gouvernements des pays en développement partenaires et la nature de cette collaboration. Dans le contexte de l'Afrique australe, on peut formuler plusieurs principes fondamentaux, qui semblent essentiels à ce rôle de contribution à la gestion des conflits :

- i) avant toute tentative pour contribuer à résoudre un conflit, la communauté internationale doit mieux connaître et comprendre les raisons économiques fondamentales de la tension entre les communautés, et prendre conscience de la complexité et de la délicatesse des situations, propres à chaque pays ;
- ii) malgré la valeur évidente des interventions humanitaires à court terme, il faut se concentrer sur le long terme et sur des programmes qui s'attaquent aux causes profondes plutôt qu'aux symptômes des conflits ;
- iii) la communauté internationale doit s'attacher à intervenir de façon cohérente et coordonnée, en reconnaissant la sensibilité politique inévitable de la plupart des actions relatives aux conflits — qu'elles soient concentrées sur le court ou sur le long terme — ainsi que l'importance de l'objectivité plutôt que la défense d'intérêts nationaux spécifiques ;
- iv) les approches économiques doivent être intégrées à la réflexion générale sur le développement du gouvernement national, qui doit lui-même assumer la pleine responsabilité du processus ;
- v) la communauté internationale doit être consciente des répercussions de son soutien financier et intellectuel dans le contexte précis des structures sociales et politiques du pays ;
- vi) enfin, il est urgent d'aborder les aspects tant économiques que non économiques : dans la perspective fondamentale à long terme préconisée ici, les causes premières du conflit doivent être traitées, dans l'idéal, avant l'apparition du conflit lui-même.

## Notes

1. Le gouvernement d'unité nationale a finalement été établi le 11 avril 1997.
2. Plus spécifiquement, l'analyse des performances de croissance exceptionnelles des économies asiatiques à haut rendement a mis en lumière leur succès remarquable à réaliser une croissance partagée : en termes de taux de croissance comme de répartition du revenu, les économies d'Asie de l'Est obtiennent de bien meilleurs résultats que les économies à revenu faible et intermédiaire.
3. World Bank (1994), *African Development Report*, Washington, D.C.

**QUATRIÈME PARTIE**  
**COOPÉRATION INTERNATIONALE**



## **Vers une politique de prévention des conflits en Afrique : le rôle de la communauté internationale**

*Chris J. Bakwesegha<sup>1</sup>*

### **Introduction**

Le monde, en tant que communauté de nations, a fini par prendre conscience de la charge que font peser sur l’Afrique les guerres, les conflits et les querelles intestines auxquels la région est actuellement confrontée. Il a également pris acte de la nécessité pour la communauté internationale de soutenir ceux qui s’efforcent de prévenir les conflits en formant des coalitions pour la paix, la sécurité et la stabilité en Afrique.

Il reste cependant à la communauté internationale à déterminer :

- dans quelle mesure l’Afrique est prête à résoudre ses propres problèmes, notamment celui du maintien de la paix ;
- les priorités de l’Afrique en matière de rétablissement de la paix, telles que définies par les Africains eux-mêmes ;
- ce que l’Afrique est en mesure de faire pour elle-même compte tenu de ses ressources limitées ;
- ce que les Africains sont incapables d’effectuer par eux-mêmes dans leur longue lutte pour transformer leurs sociétés et comment ils entendent négocier avec leurs partenaires extérieurs pour réaliser ce que, seuls, ils ne parviennent pas à réaliser.

Ces points fondamentaux doivent être traités avec un dynamisme nouveau et en urgence. La paix est à la fois *indivisible* et le fruit d'*efforts collectifs*. Les différents pays du monde doivent — aujourd'hui plus que jamais — élaborer des politiques et des stratégies saines et concertées, aptes à favoriser l'avènement de conditions propices à la paix, la sécurité, la stabilité et le développement en Afrique.

## **Le processus de démocratisation de l'Afrique**

La démocratie et une gestion appropriée des affaires publiques comptent depuis le début des années 90 parmi les principales préoccupations des pays africains. Le continent a même été décrit comme traversant une « seconde phase de libération ». L'OUA est intervenue, dans la limite de son maigre budget, en qualité d'observateur lors d'élections qui se sont tenues dans 45 de ses 53 pays membres. Des élections législatives et présidentielles ont pu avoir lieu pour la deuxième fois dans plusieurs de ces pays et les 45 pays qui n'ont pas pu en organiser ont travaillé avec assiduité à l'élaboration de programmes de démocratisation passant par la tenue d'élections.

L'organisation régulière d'élections est l'un des fondements des sociétés démocratiques. La surveillance par une instance internationale des élections organisées dans une démocratie nouvelle permet en principe de conférer un crédit au scrutin et de créer un climat de confiance au sein de l'électorat, contribuant à maintenir les partis en lice dans la course politique.

Dans l'ensemble, l'Afrique semble s'être bien adaptée aux vents de changement qui soufflent depuis la fin des années 80 sur le continent. Sur le plan électoral, toutefois, la démocratie africaine naissante reste fragile et menacée pour les raisons exposées ci-après.

Tout d'abord, de nombreuses personnes en Afrique tendent à penser qu'élection et démocratisation sont une seule et même chose. En fait, si les élections ne durent qu'un ou deux jours, la démocratisation est un processus de longue haleine. Dans le cas de l'Afrique, la démocratisation exige la mobilisation dans le monde entier de ressources énormes qui permettraient d'asseoir la stabilité politique du continent et de résoudre certains problèmes de base. En d'autres termes, les élections permettent d'amorcer un processus ardu, à long terme et souvent extrêmement coûteux de création d'institutions démocratiques qui se nourrissent et se développent par elles-mêmes et sont en mesure de faire disparaître les situations d'instabilité. De nombreux donateurs estiment malheureusement que, pour aider l'Afrique à se démocratiser, il leur suffit de lui apporter les fonds nécessaires à la tenue d'élections nationales. Or cela ne suffit pas. Il est également nécessaire d'essayer de créer et d'assurer le développement d'institutions démocratiques ayant pour but d'enrayer les conflits.

Le mode de participation au processus électoral est également important. Pour pouvoir qualifier des élections de « libres et régulières », les observateurs internationaux doivent avoir déterminé l'état d'esprit des personnes concernées non seulement le

jour des élections mais également bien avant, de manière à identifier les forces susceptibles de pervertir le processus électoral. Ils doivent en outre se montrer capables de définir le degré de motivation de la population locale envers les élections.

Par ailleurs, dans la mesure où les élections constituent un tremplin vers un engagement plus durable et plus délicat en matière de création d'institutions aptes à soutenir l'effort de démocratisation engagé, il est nécessaire d'exercer une étroite surveillance durant la période qui suit immédiatement les élections afin de déceler les éléments susceptibles de faire obstacle au renforcement de ce processus. Les donateurs internationaux qui privilégient les missions de surveillance électorale ponctuelles (ne serait-ce que pour réaliser des économies) doivent par conséquent revoir leur position.

Troisièmement, aussi bien intentionnés que soient les observateurs internationaux, les meilleurs garants de la démocratisation d'un pays sont les ressortissants de ce pays et les habitants de la région concernée. C'est à ces personnes qu'il convient d'apprendre les règles régissant la tenue d'élections démocratiques, les moyens de développer et de défendre leurs institutions démocratiques et la manière de les utiliser comme des instruments viables pour mettre un terme aux conflits. Si une aide extérieure est bienvenue, c'est la population locale qui doit toutefois être placée au premier plan de son processus électoral.

Quatrièmement, dans les pays où des guerres entre gouvernement et groupes d'opposition viennent de prendre fin, le calendrier défini par les partenaires extérieurs de l'Afrique pour la tenue d'élections démocratiques est parfois loin d'être réaliste. En effet, les pays émergeant à peine des ravages provoqués par la guerre manquent souvent des infrastructures et des installations nécessaires à l'organisation d'élections « libres et régulières ». En outre, les blessures de la guerre sont souvent encore récentes et si profondément gravées dans les cœurs et les esprits qu'il est préférable d'envisager une réconciliation avant la tenue d'élections. Les groupes rebelles tout droit venus de la brousse ne sont pas forcément connus d'un électorat dont ils se sont éloignés plusieurs années auparavant et, ayant longtemps agi dans l'ombre, ne sont pas nécessairement très au fait des règles démocratiques en vigueur dans le monde réel. Il leur faut du temps pour former des partis politiques viables. Au lieu de s'engager précipitamment dans l'organisation d'élections durant la période d'un ou deux ans qui suit la fin d'un conflit armé, il serait par conséquent plus judicieux que les donateurs réunissent les moyens nécessaires à la mise en œuvre de mesures de secours, de réhabilitation, de reconstruction, de réconciliation et de restauration de la justice, préalables à la tenue d'élections.

Dans une déclaration faite en juillet 1990, les chefs d'État et de gouvernement africains ont renouvelé leur engagement en faveur d'un renforcement du processus de démocratisation et des institutions démocratiques de leurs pays. Ils ont réaffirmé le droit de leurs pays à choisir, en toute souveraineté, leur propre régime démocratique sur la base de leurs valeurs socioculturelles, en tenant compte autrement dit des réalités propres à leurs pays. Ainsi, tout en reconnaissant le caractère universel du principe de démocratie, les chefs d'État et de gouvernement ont souligné les spécificités de leurs



pays sur le plan historique, culturel, économique et politique, particularités qui impliquent nécessairement des modalités d'application du principe de démocratie distinctes selon le pays considéré. Pour parler clairement, ces dirigeants ont plaidé pour une « démocratie-maison » qui reconnaisse la nature spécifique de chaque État africain.

Cette stratégie d'instauration et de consolidation de la démocratie en Afrique a parfois conduit certains segments de la société, sous le couvert du concept de « démocratie-maison », à opprimer d'autres groupes et à bafouer leurs droits fondamentaux tout en ignorant totalement la diversité historique et socioculturelle des habitants du pays. Ils ont ainsi privé, dans tous les sens du terme, le peuple africain de son droit naissant à la démocratie et ont, dans plusieurs cas, semé les germes de la discorde ou des tensions intérieures. Une véritable démocratie n'est pas tant le fruit des lubies du gouvernement en place que d'un consensus auquel adhèrent toutes les personnes concernées.

En juillet 1990, les chefs d'État et de gouvernement africains ont admis que démocratie et développement devaient aller de pair et se nourrir l'un l'autre. En d'autres termes, lorsque l'on tente de donner corps à la démocratie, on ne saurait ignorer certains problèmes élémentaires. La situation socio-économique qui prévaut dans la majorité des pays africains préoccupe de nombreux Africains et devrait donner mauvaise conscience aux partenaires extérieurs du continent. S'il est vrai que quelques pays africains se sont distingués sur le plan socio-économique depuis leur indépendance, la majorité n'a cependant pas été aussi chanceuse.

Dans certains pays africains, les salariés ne perçoivent leurs appointements qu'une ou deux fois par an. Dans d'autres, les routes et voies ferrées étant extrêmement rares, la population est isolée de tout. Dans d'autres encore, les gens passent le plus clair de leur temps à chercher de l'eau ou, bien que n'ayant pas vu leurs dirigeants depuis plusieurs années, n'en demeurent pas moins tenus de verser des taxes à l'État. Dans d'autres régions, la plupart des enfants en âge de scolarité ne vont pas à l'école ou les violations flagrantes des droits de l'homme sont monnaie courante. Ces difficultés socio-économiques ont donné naissance dans de nombreux pays à des situations d'instabilité, d'insécurité et de conflit ainsi qu'à leurs corollaires : déplacements de population et flux de réfugiés. On ne peut attendre des Africains qu'ils démocratisent leurs régimes politiques dans des conditions socio-économiques aussi déplorables ou qu'ils aillent voter pour élire un dirigeant politique alors qu'ils sont tenaillés par la faim.

Si les partenaires extérieurs de l'Afrique ne se montrent pas, à l'avenir, plus sensibles aux conditions socio-économiques du continent et n'aident pas, avec toute la vigilance requise, les Africains à mieux aborder ces problèmes, la démocratie demeurera en péril en Afrique ces prochaines années. La communauté internationale va continuer, sur un plan plus fondamental, à prendre en charge de coûteuses opérations humanitaires visant à porter secours aux réfugiés et aux personnes déplacées à l'intérieur d'un pays. En effet, tout comme il ne peut surgir aucun développement économique d'un océan de guerres, de conflits et de tensions internes, la paix, la sécurité et la stabilité ne

sauraient être maintenues dans des situations de désespoir et de pauvreté abjectes. Cessation des hostilités et développement économique vont par conséquent de pair et il serait inutile de se pencher sur l'un de ces deux problèmes et d'ignorer l'autre.

L'Afrique est, en outre, un continent où les déplacements de population sont innombrables : anciens combattants, réfugiés de retour d'exil, et personnes déplacées à l'intérieur d'un pays et désireuses de regagner leur région d'origine. Lorsqu'elles retournent chez elles, toutes ces personnes n'emportent avec elles guère plus que les vêtements dont elles sont vêtues et ont été contraintes, selon les cas, de fuir pendant une période plus ou moins longue. Faciliter leur retour, leur réhabilitation et leur réinsertion dans leurs communautés d'origine est une tâche beaucoup trop lourde pour les pays africains concernés. Ne rien faire, notamment pour les anciens combattants, rend toutefois le pays concerné extrêmement vulnérable à l'instabilité et retarde considérablement notre travail de prévention, de gestion et de résolution des conflits. Pour éviter de nouveaux affrontements, les partenaires extérieurs de l'Afrique pourraient apporter les ressources indispensables pour favoriser le retour des personnes déplacées, leur réhabilitation et leur réinsertion dans leurs localités d'origine.

Le fait que les personnes ayant délibérément commis des crimes contre l'humanité durant un conflit n'aient souvent pas été traduites en justice une fois la paix rétablie pour répondre de leurs crimes, constitue une autre source de ralentissement du processus de démocratisation en Afrique. Tous les efforts déployés à travers le continent pour construire des passerelles vers la paix après de violents conflits ont porté sur la réconciliation des peuples, y compris dans des cas de génocide. Or, la réconciliation n'a de sens que si elle est associée à un rétablissement de la justice. Pour qu'il y ait véritablement réconciliation, il est indispensable de combattre l'impunité. C'est dans cette perspective que le Conseil des ministres de l'OUA a adopté en juin 1996 un plan d'action contre l'impunité en Afrique.

S'il est impossible de juger toutes les personnes qui se sont rendues coupables de crimes contre l'humanité, les principaux criminels doivent être poursuivis, ne serait-ce que pour faire comprendre à l'ensemble de la population du pays concerné et au reste du monde qu'un crime ne peut rester impuni. Dans la mesure où le jugement des personnes soupçonnées de crimes contre l'humanité exige la coopération de différents pays, en Afrique et ailleurs, il est nécessaire que la communauté internationale fasse acte de solidarité afin de matérialiser les chances de réconciliation et de justice.

Le dernier facteur ayant contribué à fragiliser la démocratie et par conséquent à ralentir le processus de prévention des conflits en Afrique est la faiblesse de la société civile. A l'exception de l'Afrique du Sud, il est rare dans le continent que les acteurs sociaux s'organisent afin de pouvoir disposer de moyens suffisants pour mettre en question le gouvernement au pouvoir, notamment lorsque celui-ci a abrogé la constitution du pays considéré. La faiblesse de la société civile semble être un héritage des dictatures qui se sont imposées en Afrique tout au long des années 70 et 80. Depuis lors, la société civile n'a jamais retrouvé son dynamisme en Afrique et reste peu influente.

## **Initiatives pour le maintien de la paix en Afrique**

Pour éviter que les crises en Afrique n'évoluent vers des conflits graves, les partenaires extérieurs de l'Afrique ont, ces dernières années, proposé à plusieurs reprises l'envoi de forces de réserve. On parle ainsi de l'initiative française, de l'initiative britannique, de l'initiative néerlandaise et de l'initiative canadienne. Plus récemment encore, les États-Unis ont évoqué une initiative appelée "African Crisis Response Force" (force de réserve pour la résolution de la crise africaine) qui pourrait être associée aux précédentes initiatives et fait actuellement, dans cette perspective, l'objet d'une étude approfondie.

Ces initiatives n'émanent certes pas de l'Afrique mais dans la mesure où elles concernent le continent, l'OUA leur réserve un accueil favorable. Quelle qu'elle soit, la solution globale qui sera privilégiée au vu de toutes ces initiatives parallèles, devra être prise en tenant compte de deux éléments fondamentaux. Elle devra tout d'abord être agréée par l'ensemble des États membres de l'OUA qui observe dans ses actions le principe du consensus. Il ne faut pas oublier, deuxièmement, que lorsque le Secrétaire général de l'OUA a émis pour la première fois l'idée de créer un mécanisme de prévention, de gestion et de résolution des conflits, les pays membres ont abordé l'éventualité de la constitution d'un contingent militaire par pays, tous les contingents pouvant être appelés par le Secrétaire général de l'OUA à intervenir en cas de crise en Afrique. Ces contingents militaires devaient rester intégrés au corps de l'armée de chacun des États membres cotisants mais bénéficier d'un entraînement répondant à des normes communes pour le maintien de la paix en Afrique.

Cette noble idée, émise à Dakar en 1992, n'a depuis lors pas rencontré d'écho dans la mesure notamment où les ressources nécessaires à sa matérialisation ne peuvent être réunies. Par conséquent, plutôt que de proposer un nouveau moyen de lutter contre les crises en Afrique, les partenaires extérieurs de l'OUA pourraient fort justement étayer la proposition même de l'OUA.

## **Conclusion**

Bien que de nombreux pays africains se soient engagés sur la voie de la démocratisation, la démocratie en Afrique reste fragile. Si les partenaires extérieurs de l'Afrique souhaitent, comme ils devraient le faire, soutenir l'Afrique dans son processus de démocratisation, il leur faut saisir les problèmes auxquels le continent est confronté, notamment ceux identifiés ici comme étant à l'origine du ralentissement du processus de démocratisation et de prévention des conflits. Si toute transition démocratique passe nécessairement par la résolution des problèmes de responsabilité, de transparence, de respect des droits de l'homme ainsi que par la primauté du droit, une participation de la population et la tenue régulière d'élections libres et régulières, les problèmes de justice socio-économique et de redressement socio-économique ne doivent pas pour autant être négligés. En outre, si les récentes mesures de maintien de

la paix mises en place en Afrique comptent beaucoup aux yeux des Africains, elles ne doivent pas jeter une ombre sur les initiatives de l'OUA dans ce domaine. Il devrait être possible à cet égard de trouver un moyen de permettre aux initiatives extérieures et à celles de l'OUA de se rejoindre, ne serait-ce que pour éviter toute mesure de rétorsion politique.

## **Note**

1. L'auteur est responsable de la division chargée de la gestion des conflits au sein de l'Organisation de l'unité africaine. Les points de vue exposés dans ce chapitre ne sont pas tant ceux de l'OUA que ceux de l'auteur.



## **Le rôle de l'aide au développement dans la prévention des conflits, la transition et la reconstruction**

*Nat Colletta et Taies Nezam<sup>1</sup>*

### **Introduction**

Les conflits ont appauvri des pays dans toutes les grandes régions du monde, réduisant souvent à néant le fruit de plusieurs décennies de développement économique et social. Si la destruction de biens matériels, la rupture des relations commerciales et les pertes en capital humain ont des effets dévastateurs, ils ne constituent pourtant qu'un aspect du problème. Les conflits armés laissent également derrière eux une militarisation et une division des sociétés, des déplacements de population à grande échelle et des capacités institutionnelles anéanties.

L'exemple de l'Afrique subsaharienne est le plus probant à cet égard : 14 des 50 pays qui forment la région ont été impliqués dans des conflits en 1996 ; l'Afrique compte quelque 5 millions de réfugiés, soit un tiers du nombre total de réfugiés dans le monde, et 16 millions de personnes déplacées. En outre, la présence de 20 millions de mines terrestres constitue un frein à la circulation des personnes, des biens et des services. Les conflits armés font sans conteste partie des facteurs permettant d'expliquer pourquoi 250 millions de personnes en Afrique subsaharienne — la moitié de la population de la région — vivent en dessous du seuil de pauvreté au milieu des années 90.

De plus en plus, l'attention et les ressources internationales se concentrent sur les conflits, au détriment de la mission plus générale de développement mondial. Ainsi, la part de l'aide publique au développement allouée aux missions d'urgence est passée de 2 pour cent en 1989 à quelque 10 pour cent en 1994. Les activités menées

dans les pays ravagés par les affrontements drainent en outre une proportion importante de l'aide au développement. En 1994, à l'exclusion de la Chine et de l'Inde, 24 pour cent des engagements de l'AID (filiale de la Banque mondiale qui accorde des crédits à des conditions privilégiées aux pays les plus pauvres) ont concerné des activités postconflituelles.

Les conflits récents sont extrêmement complexes et exigent de la communauté internationale une réponse nuancée, associant opérations de rétablissement et de maintien de la paix, mesures d'urgence et initiatives en faveur de la reconstruction et du développement. Cette intervention passe par la mise en place d'une kyrielle d'actions parfaitement coordonnées, menées en temps opportun par une large gamme d'acteurs nationaux et internationaux.

L'apparition de conflits ou leur survenue dans une zone déterminée ne peut s'expliquer par un seul et même motif. Il apparaît néanmoins clairement que les conflits comptent à la fois parmi les causes et les conséquences de l'inégalité et de l'appauvrissement. Ils constituent de ce fait l'un des principaux chevaux de bataille des organismes de développement ayant pour mandat de lutter contre la pauvreté. La répartition ethnique des populations semble par ailleurs fournir aux dirigeants politiques habiles un instrument facile à exploiter. Les institutions comme la Banque mondiale doivent intégrer ces facteurs — et de manière plus générale les préoccupations créées par les conflits — à leurs opérations de développement, à des fins de reconstruction bien sûr, mais également dans le but d'accentuer la fonction préventive de l'aide au développement. Un renforcement du potentiel de promotion de la paix des actions de développement s'impose également car la paix et la sécurité sont des conditions préalables au développement.

Dans nombre des pays rongés par les conflits, l'État a perdu le contrôle d'une grande partie de son territoire ou s'est effondré (Libéria et Somalie). Cette situation a soulevé des problèmes particuliers pour les agences de développement comme la Banque mondiale qui dépendent de l'État non seulement pour la mise en place des mesures préconisées mais également en sa qualité de personne morale officiellement responsable du remboursement des prêts et des crédits.

Les conflits conduisent également à un étiolement du capital social, autrement dit des comportements sociaux et des institutions sociales qui favorisent l'interaction et les échanges, ainsi que de l'unité qui assure la cohésion de toute société. Ils sonnent le glas des relations commerciales entre agriculteurs et marchés, des formes locales d'action collective et de résolution des différends ainsi que des liens entre l'État et la société (recouvrement des taxes et impôts, enseignement et services de santé). Dans les régions où l'appareil d'État existe encore, il peut favoriser un groupe par rapport à un autre, accentuant ainsi les divisions et éveillant le ressentiment.

Dans de nombreux conflits, le vide créé par la faiblesse ou l'absence d'État est comblé par la communauté internationale. Les services de base sont assurés par des organisations non gouvernementales (ONG) locales ou internationales et les réfugiés ayant fui leur pays d'origine bénéficient de l'aide du Haut Commissariat des Nations

unies pour les réfugiés (HCR) ainsi que d'autres organisations ayant mandat d'assistance. Le cadre institutionnel développé durant cette phase influe, par la dépendance qu'il instaure, sur l'étape de reconstruction.

## **L'action de la communauté internationale**

Pour pouvoir définir le rôle de l'aide au développement dans des situations de conflit, il est indispensable de connaître au préalable les caractéristiques et les origines de ces conflits ainsi que les acteurs impliqués et leurs desseins respectifs. L'action internationale en cas de conflit se concentre autour des quatre grands axes suivants :

- *politique et diplomatique* : prévention et résolution des conflits (pour parler de paix, désarmement, etc.). Les principaux acteurs sont les grandes nations capables de mener des actions tant bilatérales que multilatérales par la constitution d'alliances influentes et la mise en jeu d'instances multinationales comme les Nations unies (Division des affaires politiques).
- *sécurité* : opérations en faveur de la paix, et plus particulièrement du maintien de la paix, visant à prévenir toute confrontation armée et à assurer la sécurité durant les opérations de secours et de reconstruction. Les forces de maintien de la paix sont généralement dépêchées par des gouvernements individuels *via* les Nations unies (Division des opérations de maintien de la paix), l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord ou d'autres organisations.
- *secours ou aide d'urgence* : fourniture de produits et installations de base et, dans la mesure du possible, développement et maintien d'un capital humain et social. Les pays donateurs interviennent par l'intermédiaire d'organismes comme le HCR, le Fonds des Nations unies pour l'Enfance, ECHO, le PAM, mais également au plan bilatéral. Les ONG jouent, elles aussi, un rôle significatif.
- *aide au développement et à la reconstruction* : mesures visant à restaurer les infrastructures techniques et économiques, consolider les institutions et jeter les bases d'un développement durable. Les principaux acteurs sont l'Union européenne, les organes des Nations unies (Programme des Nations unies pour le développement, notamment), les pays donateurs, les ONG et les institutions financières internationales, notamment les banques régionales de développement, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international.

L'expérience acquise par la communauté internationale dans chacun de ces quatre domaines d'intervention évolue constamment et les liens entre les domaines susmentionnés ne sont pas clairement définis. Bien que ces actions soient distinctes sur le plan conceptuel, plusieurs d'entre elles doivent être mises en place simultanément, dans un ordre qui reste encore en grande partie à préciser. Il s'agit de « sphères d'activité » plus que d'étapes, la mise en œuvre de l'une étant étroitement liée à celle des autres. L'action internationale est entravée par l'existence de mandats mal définis



et qui se recoupe — et par une logique bilatérale qui prend souvent le pas sur un dessein commun. A titre d'exemple, certains mandats ne couvrent pas tous les aspects de l'intervention nécessaire ; la plupart des organisations établissent une distinction entre activités de secours et activités de reconstruction qui tend à laisser s'instaurer un déficit budgétaire et fonctionnel qui n'est pas toujours comblé par les mécanismes de coordination en place.

Les activités d'aide au développement ont, bien entendu, été associées aux mesures de développement et de reconstruction engagées dans le cadre de l'action internationale liée aux conflits. Compte tenu, néanmoins, de la complexité croissante des problèmes auxquels sont confrontés les pays sujets à conflit, le mode d'intervention traditionnel des organisations évolue et l'accent est actuellement mis sur le rôle potentiel des agences d'aide au développement dans la détermination et l'élimination des germes du conflit. De la même manière, le rôle de conseil économique que jouent les institutions de Bretton Woods est actuellement réadapté aux situations postconflituelles. L'objectif premier est en effet de créer des fondations stables, aptes à soutenir les pays frappés par des conflits durant leur période de transition, jusqu'à ce qu'ils aient normalisé les relations économiques et financières, à l'intérieur du pays et au plan international, et que les opérateurs privés soient en mesure de reprendre leurs activités. De cette manière, l'aide au développement peut commencer à colmater la brèche qui s'est instaurée entre urgence et développement et à jeter les bases saines d'un développement durable.

## **L'action des organismes d'aide au développement**

Cette partie expose l'action que doivent mener les agences de développement dans le cadre de la prévention des conflits, de la transition et de la reconstruction des pays.

### ***Prévention***

Alors que les organismes d'aide au développement n'interviennent généralement que pour la reconstruction, après la cessation des conflits, il est crucial que ces agences adoptent également une stratégie de prévention des conflits, pour deux raisons. Premièrement, les conflits sont cycliques et reprennent généralement dans les pays ayant échoué dans leur tentative de reconstruction. Il est nécessaire de tenir compte durant la phase de reconstruction de la dynamique du conflit considéré. Les interventions menées doivent par ailleurs viser à faire disparaître les inégalités et les divergences à l'origine des affrontements et à favoriser l'avènement de conditions propices à la résolution des points de discorde ou à la gestion du conflit. Les agences de développement doivent non seulement identifier les causes du conflit mais également admettre que tout conflit crée une dynamique qui lui est propre (militarisation,

déplacement de population et déclin de l'État) et qui est source de nouveaux conflits. Il faut deuxièmement savoir que la prévention est une solution moins onéreuse que celle extrêmement coûteuse de la reconstruction et que tout ce qui a été perdu durant un conflit ne peut espérer être rebâti. En outre, la phase de transition est longue et il faut plusieurs générations pour effacer les effets du conflit.

Il n'existe toutefois pas de réponses aisées dans la mesure où l'on connaît mal la dynamique des conflits et où les acteurs extérieurs ne peuvent guère influencer sur le cours des événements. Une mobilisation s'impose par conséquent pour améliorer notre connaissance des affrontements et nous préparer à saisir les occasions de soutenir les sociétés dans leurs efforts de prévention des conflits. Dans une situation donnée, quelconque, les intervenants extérieurs peuvent avoir la possibilité d'exercer une influence considérable sur le cours des événements mais ces marges de manœuvre sont difficilement prévisibles et doivent nécessairement être considérées au cas par cas. Certains donateurs ont dressé des listes de pays à risque et l'on parle beaucoup de « systèmes d'alerte précoce ». Dans de nombreux cas, le fait de savoir à l'avance qu'il existe des tensions ne garantit pas la réussite des stratégies de résolution du conflit mises en œuvre. Ce dispositif d'alarme peut néanmoins, dans certains cas, permettre d'engager des actions susceptibles de se révéler déterminantes.

Le véritable enjeu est d'intégrer à notre vision du développement un paramètre de veille à l'égard des conflits. La liste qui suit évoque certains des éléments constitutifs des politiques de développement tenant compte de ce risque potentiel de conflit, pas seulement dans un petit nombre de pays déjà en conflit mais dans tous les pays auxquels les agences de développement apportent leur aide :

- *appréciation de la situation sociale* et notamment reconnaissance explicite de la place centrale à attribuer aux conflits et domaines de tension sociale dans le cadre de l'élaboration d'un plan de développement. Une analyse particulière des modes de répartition des ressources au sein de la société, soulignant les opportunités à saisir et les disparités entre des régions géographiques ou des groupes sociaux aisément identifiables, doit être réalisée.
- engagement auprès de la *société civile*, associant approches participatives et application du concept de capital social, autrement dit la reconnaissance de l'importance de l'organisation sociale et de ce que les décisions des individus reflètent leur appartenance non seulement à un ménage, mais aussi à des groupes sociaux plus larges. Le rôle intermédiaire joué par les organisations sociales peut favoriser l'avènement d'un environnement stable, propice au développement ou, au contraire, conduire à une escalade de la violence organisée susceptible d'ébranler les sociétés. Le capital social, comme toute autre forme de capital, peut être investi de manière judicieuse ou non, employé aux fins les plus diverses, jeté par les fenêtres ou dilapidé. En d'autres termes, les prévisions d'investissement dans le domaine du développement doivent tenir pleinement compte du rôle positif ou négatif que jouent inmanquablement les institutions et les organisations sociales et offrir des moyens de contrôle des choix d'investissement.

- recentrage de l'attention sur le problème de la *gestion des affaires publiques*, intégrant des éléments de responsabilisation, de transparence et prévoyant une vigilance accrue à l'égard du rôle des organes gouvernementaux dans l'attribution et le déblocage sélectifs de ressources ainsi que dans la constitution d'un cadre juridique pour la résolution et la gestion des conflits à l'intérieur d'un État donné.
- analyse du *coût de la violence erratique ou organisée* qui détruit les fonctions habituelles de l'activité socio-économique. Les effets de la violence et la disparition des relations de confiance dans une société rongée par les conflits faussent les stratégies d'investissement et d'enrichissement des ménages. Ce phénomène demeure cependant largement incompris.

En travaillant sur les problèmes de gestion des affaires publiques et d'appréciation de la situation sociale d'un pays, en favorisant une implication accrue de la société civile dans les opérations de développement et en analysant de plus près les actes de violence et leur coût, les organismes de développement deviendront progressivement plus aptes à appréhender les fondements sociaux des communautés auprès desquelles ils interviennent et leur culture. Ces études ne sauraient en aucun cas prendre le pas sur le développement économique. Une meilleure compréhension de la structure sociale d'un pays permet toutefois de compléter l'analyse économique. Elle peut également permettre d'éviter la mise en place de mesures de développement susceptibles d'alimenter, par inadvertance, un conflit existant. L'approfondissement de l'analyse sociale et la multiplication des actions liées à la société civile devraient ainsi compter parmi les priorités des agences de développement.

## **Transition et reconstruction**

Les investissements réalisés durant la période de transition entre une phase de conflit et une phase postconflictuelle visent à favoriser le passage d'une situation de guerre à une situation de paix durable (fonction préventive) et à jeter les bases du développement économique et social (fonction de croissance). Pour que ces objectifs soient atteints, il est nécessaire de restaurer les liens sociaux et de rétablir une confiance indispensable à la reprise des relations économiques et sociales.

La reconstruction ne dispose que d'une étroite marge de manœuvre. Une tentative de reconstruction infructueuse ou avortée risque de compromettre la paix et de réamorcer le conflit. Les éléments clés d'une reconstruction réussie sont les suivants :

- mise en œuvre souple et progressive, prenant en considération l'évolution du contexte ;
- définition judicieuse de l'ordre de lancement des programmes ;
- participation des ONG à la reconstruction afin de compenser la faiblesse des capacités d'intervention de l'État ;

- coordination des activités et homogénéisation des stratégies des ONG, des donateurs et des gouvernements pour un emploi efficace de ressources humaines et matérielles limitées ;
- recours à des méthodes participatives et renforcement des capacités à même d’assurer une mobilisation de la population, la création d’institutions et la pérennité de l’ensemble.

### ***Priorités en matière d’investissement***

Un ensemble coordonné de mesures destinées à favoriser la transition d’une situation de conflit vers une situation de paix devrait comprendre des initiatives visant à :

- doper *l’économie* par la réalisation d’investissements dans des secteurs productifs clés et favoriser l’avènement de conditions propices à une reprise des échanges, de l’épargne et des investissements dans le pays et à l’étranger. Parmi ces conditions figurent notamment une stabilisation de l’économie, la réhabilitation des institutions financières et la restauration d’un cadre juridique et réglementaire adapté ;
- jeter les bases d’une *gestion saine des affaires publiques* en renforçant les fonctions des organes gouvernementaux : mobilisation de ressources, gestion budgétaire, restauration de l’ordre et de la loi ainsi que des organisations de la société civile ;
- réparer les *infrastructures matérielles* importantes, dans le domaine notamment des transports, des communications et des services publics ;
- réhabiliter et assurer le fonctionnement des principales *infrastructures sociales* — éducation et santé — y compris le financement des frais généraux ;
- *réorienter majoritairement l’aide vers les personnes touchées par la guerre* : réintégration des populations déplacées, démobilisation et réintégration des anciens combattants ; revitalisation des localités les plus affectées par le conflit, *via* le développement (par l’octroi, par exemple, de lignes de crédit ou d’autres aides) des micro-entreprises, d’une agriculture de subsistance ; et aide aux groupes vulnérables (ménages dirigés par des femmes, par exemple) ;
- mettre en place, lorsque cela s’impose, des *programmes d’action portant sur les mines terrestres*, comprenant des analyses des mines et un déminage des infrastructures clés dans le cadre d’une stratégie globale de développement visant à favoriser le retour à une vie normale pour les populations résidant dans des zones parsemées de mines ;
- *assainir les finances publiques* : prévoir un calcul des arriérés, un rééchelonnement de la dette et, à plus long terme, le rétablissement d’une situation financière normale.

## L'expérience de la Banque mondiale en matière de conflit

L'action de reconstruction menée précédemment par la Banque mondiale dans des pays ayant subi des conflits a pour l'essentiel été orientée vers la réhabilitation des infrastructures — l'un des points forts de la Banque. Plus récemment, des mesures visant à favoriser la reprise économique (Projet de reconstruction de l'Ouganda), à répondre aux besoins du secteur social (Projet d'aide sociale d'urgence à l'Angola) et à créer une capacité institutionnelle (Crédit d'urgence pour le redressement de la Sierra Leone) ont également été prises. De nouvelles opérations de prêt ont par ailleurs été définies pour parer aux besoins spécifiques des pays en situation postconflictuelle dans le cadre notamment d'actions de déminage (projet de déminage pour la Bosnie, également à l'étude pour l'Angola), de la démobilisation et de la réinsertion d'anciens combattants (Ouganda, Namibie et Éthiopie) et de la réintégration de populations déplacées (projet à l'étude pour l'Érythrée). Il devient en outre de plus en plus manifeste que les activités menées avec le concours de la Banque mondiale durant cette période de reconstruction doivent s'inscrire dans une stratégie d'intervention plus large et mieux coordonnée destinée à favoriser la transition d'une situation de conflit vers une situation de paix (Crédit pour la reprise du développement énergétique en Sierra Leone et Programme d'urgence pour la reconstruction et la réintégration au Rwanda).

Dans l'ensemble, compte tenu de l'absence de procédures clairement définies dans ce domaine, la Banque a fait preuve de souplesse dans son action. Les coûts initiaux ont toutefois été élevés en temps de travail du personnel et en mobilisation des cadres supérieurs pour lever les obstacles et permettre le déroulement des opérations dans les délais fixés. L'étendue et l'urgence de la mission de reconstruction exigent de disposer de plus grandes certitudes sur ce qui est ou non autorisé en vertu des lignes directrices et de la politique adoptées par la Banque. Les leçons tirées de cette expérience n'ont pas encore été toutes assimilées mais l'expérience acquise à ce jour laisse penser que les recommandations énumérées ci-après constituent un cadre conceptuel pour améliorer les interventions de la Banque dans un environnement en évolution rapide. Ces consignes confortent pour l'essentiel les pratiques de la Banque plus qu'elles ne l'orientent vers de nouveaux terrains d'action :

- *prévention dans les pays « à risque »*. Bien que l'on ne puisse disposer d'aucune certitude quant aux causes des conflits et à l'efficacité de la prévention, la Banque se doit d'intégrer à ses opérations de développement les risques de conflit. Elle doit veiller à ce que les actions menées n'accroissent pas, par exemple, les inégalités existantes et permettent d'améliorer la situation en cas de conflit potentiel par la réalisation d'analyses économiques, politiques et sociales judicieuses, une étude appropriée des politiques de répartition, la participation des groupes exclus, etc.
- dans les pays en conflit, une *surveillance générale* doit être exercée durant la période d'affrontements afin de mieux appréhender le contexte, la dynamique du conflit, les besoins d'aide, de mettre en place des mesures appropriées lorsque les conditions le permettent et d'identifier des partenaires susceptibles d'aider à la reconstruction. La Banque doit également travailler en collaboration avec les

organisations humanitaires sur les implications à long terme des stratégies d'aide à court terme. Durant cette période, des évaluations régulières des risques et opportunités liés à la multiplication des actions menées doivent être effectuées.

- les activités d'*évaluation et de planification* exigeraient de la Banque mondiale un travail déterminant d'élaboration d'un cadre stratégique — un programme global de reconstruction et de relance — conçu conjointement avec d'autres donateurs de première importance. L'administration du programme, la durée de l'engagement de la Banque et les stratégies de gestion des risques devraient dans cette optique être définies.
- l'*amorçage des travaux de reconstruction* dépendrait de trois conditions de base : l'existence de signes probants d'un cessez-le-feu durable, la présence d'un interlocuteur efficace (pas nécessairement un gouvernement disposant des pleins pouvoirs) et une coopération internationale massive dans le cadre de laquelle le rôle joué par la Banque serait clairement défini. Les activités initiales de reconstruction à petite échelle s'inscriraient dans le cadre d'une action rapide, cruciale pour le renforcement du processus de paix naissant, la prévention d'une éventuelle reprise des affrontements et la création des bases d'une reconstruction à plus longue échéance. A titre d'exemple, devraient être prévus en urgence : des travaux de réparation des infrastructures vitales (établissements scolaires, centres de soin, abris et installations sanitaires) mises à la disposition des réfugiés, des personnes déplacées et des communautés durement frappées par le conflit à leur retour dans leur pays ou village ; des travaux de réhabilitation des moyens de transport et de communication de base ; l'élaboration et la planification de programmes d'action détaillés ; la réalisation de projets de reconstruction pilotes ; des actions de déminage limitées mais urgentes ainsi qu'un début de démobilisation et de réintégration des anciens combattants.
- *phase de prêt d'urgence*. Lorsque la sécurité et l'engagement du gouvernement le permettront, une aide sera apportée pour la mise en place d'un projet de « reconstruction à grande échelle » prévoyant une remise en état des infrastructures matérielles, une relance de l'économie, la création d'institutions et la réintégration sociale. L'approche devra être souple et progressive, en fonction des possibilités.
- *retour à des conditions de prêt normales*. Pendant toute la durée du processus, et plus particulièrement après la phase d'urgence, lorsque les opérations de prêt pourront de nouveau être menées suivant les procédures habituelles et lorsque les craintes à l'égard du conflit se seront dissipées, les travaux de relance économique et sectorielle ainsi que les stratégies d'aide au pays affecté qui seront menés devront prendre en compte de manière explicite le conflit et ses effets. Les informations indispensables à la mise en œuvre d'opérations qui ne risquent pas d'exacerber les tensions existantes et qui contribueraient à assurer le maintien à long terme d'une paix durable, sans laquelle aucun développement n'est possible, devront être intégrées à ces travaux et stratégies. Une analyse de la situation sociale qui permettrait de se pencher sur certains des grands problèmes créés par le conflit doit également être prévue.

## Conclusion

La nature, l'étendue et la multiplication des conflits à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle exige des organismes de développement une action souple, rapide et concertée. Lorsqu'elles élaborent leurs projets et leurs programmes, les institutions comme la Banque mondiale doivent se concentrer sur les éléments suivants :

- intégration dans le programme de développement adopté d'un paramètre de vigilance à l'égard des conflits, soulignant la fonction préventive des interventions. L'aide au développement ne doit en aucun cas exacerber les tensions existantes et doit, dans la mesure du possible, améliorer les situations de conflit potentiel en prévoyant une multiplication des actions d'évaluation de la situation sociale (répartition des ressources et équité), de la société civile et de la gestion des affaires publiques ;
- durant la phase de conflit, les agences de développement doivent rester présentes dans le pays afin de mieux cerner le contexte et la dynamique du conflit ainsi que les besoins d'aide et les principaux acteurs. Il est également important que les institutions comme la Banque mondiale travaillent de concert avec les agences de secours d'urgence sur les implications à long terme des interventions menées à court terme ;
- au cours de la phase de résolution (négociations de paix) durant laquelle est élaboré le plan général de relance et de reconstruction, la Banque mondiale peut fournir un cadre économique et financier ;
- la phase de transition et de reconstruction doit favoriser la transition d'une situation de guerre vers une situation de paix durable et jeter les bases d'un développement économique et social grâce à un ensemble complet de mesures souples et bien ordonnées. Elles auraient notamment pour objectif de relancer l'économie, d'élaborer le cadre d'une gestion saine des affaires publiques, de réparer les infrastructures clés, de réhabiliter et d'assurer la cohésion des structures sociales, d'apporter une aide ciblée aux personnes durement frappées par la guerre, d'élaborer des programmes de déminage et de normaliser les finances publiques.

Nous avons encore beaucoup à apprendre sur les sources de conflit, les mécanismes de résolution, les moyens d'évaluation des dommages et les facteurs de réussite des interventions. La communauté internationale doit poursuivre l'analyse des problèmes liés aux conflits et moduler ses interventions en conséquence.

## Note

1. Nat Colletta est responsable de l'équipe de la Banque mondiale chargée des opérations de transition de la guerre à la paix dans la région Afrique et Taies Nezam est assistant de recherche dans cette équipe. Les auteurs souhaitent remercier Rogier van den Brink, Steven Hotzman, Colin Scott et Roger Sullivan de la Banque mondiale pour leurs observations. Cette contribution s'inspire pour une large part de deux documents ("Post-conflict Reconstruction" et "A Framework for World Bank Involvement in Situations of Conflict") qui émanent de la Division chargée de la politique sociale et du redressement et définissent la politique de la Banque mondiale dans le cadre de conflits. Elle repose également sur l'expérience opérationnelle acquise par l'équipe chargée des opérations de transition guerre-paix pour la région Afrique.





## **Conclusions du groupe de travail du CAD de l'OCDE sur les conflits, la paix et la coopération au développement : la prévention des conflits comme impératif**

*Robert Scharf*<sup>1</sup>

### **Historique et introduction**

Lors de la réunion de haut niveau du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE qui s'est tenue les 3 et 4 mai 1995, les ministres de la Coopération au développement et les dirigeants des agences d'aide se sont penchés sur les demandes et les occasions de plus en plus nombreuses qui se présentent à eux de contribuer plus activement à la prévention des conflits, ainsi qu'au processus de réhabilitation et de reconstruction postérieur aux conflits. A cette occasion, le CAD a décidé de lancer un programme de travail visant trois objectifs :

- tirer les leçons des expériences passées concernant les liens entre les conflits, la paix et la coopération au développement ;
- rechercher des moyens d'accroître l'efficacité et la cohérence des efforts entrepris par les pays Membres dans ces domaines ;
- fournir des orientations pratiques à tous ceux chargés de concevoir et de mettre en œuvre des programmes dans ces domaines complexes et souvent inexplorés.

Fin 1995, le CAD a mis sur pied un groupe de travail chargé de mettre ce programme en œuvre<sup>2</sup>. L'une des principales missions de ce groupe de travail était d'élaborer des directives dans le domaine des conflits, de la paix et de la coopération au développement. Les travaux du groupe se sont appuyés en premier lieu sur l'expérience de terrain des agences de coopération au développement et sur les

connaissances et le savoir-faire de spécialistes et d'intervenants extérieurs, ainsi que sur la somme croissante d'études théoriques réalisées dans ces domaines. Les sujets traités étaient des thèmes particulièrement sensibles au regard de la conception et de la mise en œuvre d'actions de coopération au développement visant la prévention des conflits et le rétablissement de la paix. Ces thèmes allaient des questions de politique générale aux aspects plus techniques et plus opérationnels de l'aide à apporter. Le groupe de travail sur les conflits, la paix et la coopération au développement a examiné ces thèmes et recommandé plusieurs approches nouvelles aux agences de coopération au développement.

L'une des conclusions du groupe de travail est que l'impact de l'aide au développement sur la prévention des conflits est accru lorsque l'aide est conçue pour s'attaquer non seulement aux facteurs déclenchants, mais également aux causes premières des conflits violents, d'une manière qui soit adaptée aux conditions locales. Ces causes peuvent être l'inégalité des chances au sein de la société, le manque d'efficacité et de légitimité du gouvernement, ou l'absence de mécanismes assurant la conciliation pacifique des intérêts divergents qui cohabitent au niveau local, national et régional. La prévention des conflits suppose que les partenaires externes approfondissent leur compréhension des conflits, développent leurs capacités d'alerte précoce et construisent la volonté politique nécessaire pour mettre en œuvre des initiatives cohérentes à long terme. Il convient d'explorer plus avant les possibilités d'approche régionale ou infrarégionale de la prévention des conflits et de la consolidation de la paix, ainsi que les mesures de sécurité collectives.

Les directives du groupe de travail concernent principalement le rôle de la coopération au développement, mais certaines activités et approches décrites dans cette synthèse englobent des domaines plus larges de l'aide et de la coopération internationales. Bien que les règles et les procédures qui régissent l'utilisation des fonds d'aide au développement limitent le rôle que les agences de développement pourront jouer dans la mise en œuvre de ces directives, l'examen de ces questions sous un angle plus large contribuera à une cohérence et à une coordination accrue parmi les acteurs concernés.

## **Principes d'action préventive par le biais de la coopération au développement**

La coopération au développement peut jouer un rôle important dans la prévention des conflits et le renforcement de la paix. L'action des donateurs dans les pays déchirés par la guerre ou sujets aux tensions doit donc être perçue comme faisant partie intégrante du défi de la coopération. Les guerres ont gravement retardé le développement de nombreux pays, parmi lesquels figurent certains des plus pauvres, et la réponse à des situations d'urgence complexes est devenue l'un des principaux postes du budget de la coopération au développement. En dernière analyse, l'aide apportée à une société pour renforcer sa capacité à gérer les conflits sans recours à la violence doit être considérée comme l'une des bases du développement durable.

L'aide humanitaire ne peut se substituer à la volonté et à l'action politique pour éviter les crises et soutenir la paix. Les agences d'aide humanitaire sont de plus en plus confrontées à des dilemmes d'ordre moral dans leurs tentatives visant à répondre aux besoins de populations vulnérables confrontées à des situations conflictuelles. La communauté humanitaire ne peut être le seul vecteur de la réponse aux crises complexes. La coopération au développement doit également jouer son rôle, parallèlement à tous les instruments (économiques, sociaux, juridiques, environnementaux et militaires) auxquels la communauté internationale peut recourir pour agir sur les causes premières de ces crises. Il est absolument nécessaire d'apporter des réponses internationales plus coordonnées, plus cohérentes et plus intégrées, aussi bien au niveau des États qu'au niveau des organisations inter-gouvernementales et non gouvernementales (ONG).

En dernier ressort, ce sont les pays en développement qui sont responsables de leur propre développement. Ce principe cardinal de la coopération doit être respecté même lorsque les pays sont en crise, que la division règne et que les moyens locaux sont sérieusement affaiblis. Le rôle de l'aide internationale est de favoriser le renforcement des moyens indigènes par des méthodes qui soient justes et encouragent une large participation à tous les niveaux de la société. Cela suppose également de veiller à ce que les programmes d'aide pourvoient aux besoins spécifiques des femmes et des enfants, qui sont souvent les premiers à souffrir des conséquences d'un conflit.

Bien qu'un déclin économique prolongé puisse en soi être une source de conflit, la croissance économique ne suffit pas à prévenir ou à résoudre les conflits violents, et peut même parfois intensifier les tensions qui règnent au sein de la société. Les efforts de la coopération au développement doivent tendre vers un environnement de « stabilité structurelle » servant de base à un développement durable. Cette notion englobe la paix sociale, le respect des droits de l'homme, le contrôle des forces armées ainsi qu'un développement social et économique partagé par tous, sous-tendu par des structures politiques dynamiques et représentatives capables de gérer le changement et de résoudre les conflits par des moyens pacifiques.

## **La prévention des conflits : un objectif clé du développement**

### *Comprendre les conflits violents et leurs causes*

Bien qu'il soit théoriquement possible de définir un conflit comme un cycle composé d'une phase de paix, d'une phase de conflit et d'une phase de réconciliation, la réalité est bien plus complexe. Il est souvent difficile de déterminer à quel instant la paix ou la normalité se transforme en conflit, et *vice versa*. Le schéma qui consiste en une progression claire de la paix vers des tensions sociopolitiques exacerbées culminant en un conflit violent puis à un retour à la paix constitue une exception plutôt que la norme. De même, à un instant donné, certaines parties d'un pays peuvent être en paix tandis que dans d'autres le conflit persiste et s'embrase de façon périodique. De nombreux pays connaissent simultanément une situation de paix et de conflit, et cette situation peut se perpétuer pendant des années, voire des décennies.

Les causes de conflit étant généralement multiples et interdépendantes, il est souvent malaisé de les délimiter clairement ou de mesurer l'influence des différents facteurs. Parmi ces facteurs peuvent aussi bien figurer des conditions sociales déstabilisantes, telles que des disparités extrêmes et des phénomènes d'exclusion, que l'incapacité du pouvoir à concilier de façon pacifique les intérêts divergents qui coexistent au sein de la société. Une conscience profonde et partagée de la nécessité pour l'État et la société civile d'opérer de façon coordonnée est indispensable pour comprendre les origines et les mécanismes des conflits violents. Au niveau local, les moyens nécessaires existent peut-être déjà. Leur apporter tout le soutien possible et veiller à ce qu'ils ne soient pas détournés peut renforcer les possibilités de paix et de développement. L'analyse des causes et des modalités des conflits violents doit établir la distinction entre les facteurs structurels d'une part et les facteurs déclenchants ou accélérateurs d'autre part.

En règle générale, une société disposant de solides ressources sociales et économiques réparties de façon équilibrée, mises en évidence par de bons indicateurs de développement humain, est plus en mesure de gérer les tensions en minimisant les risques de rupture institutionnelle et sociale qu'une société affectée par des conditions déstabilisantes telles qu'une pauvreté généralisée, des disparités socio-économiques extrêmes, le manque systématique d'opportunités et l'absence d'institutions crédibles capables de résoudre les problèmes. Lorsque les moyens sont insuffisants, certaines pressions peuvent contribuer à un conflit violent : c'est, par exemple, le cas des processus de transition et des changements précoces, de l'accroissement des disparités socio-économiques, de l'exploitation des différences, notamment ethniques, ou des dissensions concernant les ressources.

La violence et les dommages qu'elle inflige peuvent également intensifier les sentiments d'insécurité et de haine au sein de la société, exacerbant les « conflits historiques » qui existent entre les différents groupes. Outre qu'elle entrave le progrès économique, elle peut aggraver la vulnérabilité de certains groupes dans certaines conditions, et déboucher dans les cas extrêmes sur des crises humanitaires à grande échelle. L'exploitation des facteurs ethniques, religieux et culturels peut souvent attiser les conflits, même dans un contexte économique en amélioration. La facilité à se procurer des armes (en particulier des armes légères), autre conséquence fréquente des conflits, peut également favoriser le recours à la violence.

### ***Une approche cohérente de la prévention des conflits et de la consolidation de la paix***

Bien que les conflits constituent de puissants processus dynamiques, ils peuvent être influencés par l'action internationale. Les approches de la prévention des conflits et de la consolidation de la paix doivent être cohérentes, complètes, intégrées et viser les causes premières des dissensions. Une coopération étroite entre les différents instruments (diplomatie, moyens militaires, échanges commerciaux et coopération au

développement), sur la base de leurs avantages comparatifs respectifs, est nécessaire pour garantir une approche cohérente et coordonnée. Les approches de la prévention des conflits doivent prendre en compte la dimension internationale que peuvent revêtir les discordes. Les pays voisins, les autorités et les organisations régionales, le système des Nations unies et les autres États peuvent tous avoir un rôle essentiel à jouer, étant entendu que les éventuels acteurs devront inspirer la confiance nécessaire dans les pays concernés.

La cohérence des politiques et des instruments est un objectif fondamental pour les gouvernements nationaux comme pour le système international ou multilatéral. Si l'harmonisation des mesures politiques, économiques, diplomatiques, militaires, humanitaires et des actions de coopération au développement est difficile à réaliser au niveau national (où les ventes d'armes, par exemple, peuvent miner la politique régionale en matière de sécurité ou de droits de l'homme), elle est encore plus dure à mettre en œuvre au niveau international. L'absence de cohérence entre les politiques des différents États sur la question des conflits et du développement peut être le résultat de réelles différences en termes de priorités nationales, de modes de résolution des conflits ou de conception de leurs causes premières, mais elle peut également découler d'un manque de coordination entre les différents acteurs.

Le rôle que la coopération au développement joue à long terme dans la mise sur pied d'institutions appropriées n'est que l'un des nombreux facteurs qui interviennent dans la prévention et la résolution des conflits. Dans la plupart des cas, la perspective à long terme de la coopération au développement gêne son utilisation comme instrument à court terme. À l'inverse, les programmes de développement ne peuvent ignorer les facteurs de conflit. Du fait de leur propre impact potentiellement déstabilisant, les programmes de développement doivent être étudiés avec soin afin d'éviter qu'ils exacerbent les tensions dans les pays et les régions menacés par des conflits. Dans tous les cas, l'aide apportée par des agences extérieures doit être guidée par une volonté politique éclairée.

Le processus de consolidation de la paix et de prévention des conflits doit se poursuivre de façon autonome une fois que l'aide extérieure a cessé ou est revenue au programme de développement initial. Il est donc important que les processus de paix soient « la propriété » des autorités locales, qu'ils soient fondés sur une approche locale de la prévention et de la gestion des conflits, et que leur création et leur mise en œuvre se fasse avec la participation constante des organisations régionales et locales.

### *Alerte précoce d'un conflit potentiel*

La clé d'une prévention efficace des conflits est la capacité à identifier, surveiller et analyser leurs causes à long terme. Les dispositifs d'alerte précoce peuvent mettre l'accent sur le suivi et l'analyse des signes annonciateurs d'un conflit potentiel, sur l'escalade de la violence ou sur les tragédies humanitaires imminentes. Le calendrier varie en fonction du type d'alerte.

La surveillance systématique des signes annonciateurs de conflits potentiels peut permettre d'anticiper à temps les points chauds pour réagir de façon efficace. Cela suppose la sélection, la surveillance et l'analyse des principaux indicateurs politiques, sociaux et économiques. Ce sont les acteurs opérant sur le terrain et les partenaires familiarisés avec les conditions locales qui doivent être chargés de la collecte et du suivi des informations relatives à des conflits potentiels. Une approche coordonnée et la mise en commun des informations au sein de la communauté des donateurs (en particulier les informations portant sur les solutions à long terme à apporter à des problèmes spécifiques) et entre les gouvernements, les organisations internationales et les ONG permettra de compléter des données quantitatives pointues par une analyse des signaux « qualitatifs ».

Pour être efficaces, les mécanismes d'alerte précoce doivent être en mesure de fournir des analyses intégrées et interdisciplinaires anticipant les questions et les besoins des responsables politiques. Ils doivent déterminer ce qui se passerait si la situation continuait à se détériorer, et les liens qui unissent les différents facteurs déterminants. La prise en compte de la complexité des conflits est essentielle pour éviter les réponses inadéquates (consistant, par exemple, à considérer un facteur isolé comme la cause unique du conflit) qui ignorent la multitude de facteurs interdépendants dont découlent les conflits. Il convient de garder à l'esprit les outils disponibles pour prévenir les conflits violents ainsi que les rythmes d'intervention. Il peut également être utile de proposer différentes stratégies envisageables ou du moins de définir un ensemble d'actions possibles, en relation avec l'analyse établie. Une autre solution consiste à élaborer différents scénarios afin de rendre la somme d'informations fournies immédiatement exploitable et d'accroître la capacité des responsables politiques à réagir précocement aux signes précurseurs d'une escalade de la violence dans les régions sensibles.

### *De l'alerte précoce à l'action préventive*

Bien qu'il soit difficile d'attirer l'attention sur des alertes données longtemps avant un conflit potentiel, il est souvent encore plus difficile de se mettre d'accord sur les actions à entreprendre lorsque le conflit est imminent. Jusqu'à présent, les efforts entrepris par la communauté internationale pour mettre en place et utiliser des systèmes d'alerte précoce (en particulier pour les problèmes à long terme) n'ont eu qu'une efficacité limitée. Cela est dû en partie au manque de qualité, d'accessibilité et de ponctualité de l'information fournie par les instruments de prévision et d'analyse. Il est clair que le manque de capacité analytique (et d'un cadre d'analyse intégrée permettant de peser les informations politiques, sociales et économiques) crée de graves goulots d'étranglement à ce niveau. Le suivi de la situation a par ailleurs tendance à s'opérer au gré des événements, plutôt qu'à s'intéresser aux facteurs structurels à long terme, plus difficiles à analyser. Une focalisation excessive sur les facteurs déclenchants d'une escalade vers la violence risque de se faire au détriment d'actions de prévention à long terme, pourtant beaucoup plus efficaces.

La volonté politique est un lien vital entre l'information et l'action. Pour être utiles, les mécanismes d'alerte précoce doivent contribuer à donner la volonté et la capacité politiques d'agir au niveau national et international, y compris au sein de la communauté des donateurs. Cela peut également favoriser la mobilisation des ressources nécessaires pour garantir une réponse précoce. Parmi les instruments possibles d'une aide préventive d'origine multilatérale ou bilatérale figurent le dialogue sur les politiques à mettre en œuvre (notamment au sein de groupes consultatifs), les sanctions, les mesures de soutien aux processus de paix et les actions motivées par un conflit imminent. Parmi les mesures susceptibles d'accroître la capacité et l'efficacité d'une action politique précoce, on peut citer le renforcement de la coordination et de la coopération, l'élaboration de « procédures d'urgence » (parmi lesquelles des directives de coordination) et la rationalisation des procédures budgétaires en vue du financement des activités préventives.

Les médias et l'opinion publique peuvent contribuer à renforcer le soutien apporté à l'action humanitaire par la classe politique. En outre, les médias peuvent informer le public des causes sous-jacentes d'un conflit violent et des urgences humanitaires qui en découlent. Il est indispensable de faire prendre conscience à l'opinion internationale de la gravité potentielle des problèmes à long terme qui créent les conditions d'un conflit. Faute de quoi l'inconstance et l'incohérence de l'intérêt et de l'influence des médias et de l'opinion publique favorisera une approche improvisée de la prévention des conflits, sapant ainsi des efforts et des initiatives plus cohérents et plus durables.

## **Les éléments du renforcement de la paix et de la réconciliation**

### ***Renforcement des institutions***

Le renforcement de la paix implique à la fois des mesures préventives à long terme et des actions immédiates avant, pendant et après le conflit. C'est un processus qui nécessite et qui encourage un esprit de tolérance et de réconciliation. Lorsque les droits de tous sont respectés, lorsque la société est gouvernée en vertu des lois, et lorsque le citoyen lambda est impliqué dans le processus politique, il est clair que la population est moins susceptible de recourir à la violence pour imposer un changement politique. L'acceptation de la légitimité de l'État à tous les niveaux de la société et la crédibilité des institutions sont la clé d'un tel esprit civique.

En raison de leur caractère sensible et complexe, les programmes d'aide axés sur la gestion des affaires publiques doivent être soutenus par un engagement politique fort à long terme, aussi bien dans les pays donateurs que dans les pays bénéficiaires. L'aide apportée doit constamment mettre l'accent sur l'amélioration de la capacité des pays partenaires à assurer une bonne gestion des affaires publiques. Les mécanismes de renforcement de la volonté politique d'opérer des réformes dans les pays partenaires passent souvent par le dialogue et les mesures incitatives. Lors des discussions sur



l'objectif des programmes de coopération au développement, les pays donateurs peuvent constamment, sans tomber dans le prosélytisme ni sous-estimer les difficultés, souligner l'importance d'une bonne gestion des affaires publiques, du respect des lois et des droits de l'homme ainsi que du développement d'une société civile forte pour l'établissement d'une stabilité à long terme.

Les principes les plus élémentaires de la démocratie doivent être largement acceptés par l'État et la société civile. La démocratisation est donc un processus complexe, graduel et participatif qui suppose que les citoyens, la société civile et l'État établissent un ensemble de normes, de valeurs et d'institutions qui régissent leurs relations de façon prévisible, représentative et juste. Les efforts entrepris par la coopération au développement pour soutenir une meilleure gestion des affaires publiques et une participation accrue doivent s'inscrire dans une perspective à long terme fondée sur des stratégies cohérentes appliquées de façon harmonieuse par les différents donateurs et agences multilatérales. Cela suppose :

- une réelle coordination entre tous les acteurs impliqués dans la conception et la mise en œuvre des programmes ;
- des efforts de persuasion et de dialogue de la part des donateurs en vue de convaincre les États partenaires d'adopter des mesures constructives destinées à améliorer la gestion des affaires publiques ;
- l'intégration d'une politique de promotion de la démocratie, de l'État de droit, des droits de l'homme et d'une gestion saine des affaires publiques au sein d'une plus large palette de programmes de développement.

La façon d'aborder la gestion des affaires publiques doit par ailleurs être adaptée au contexte national. Par exemple, dans le cas de régimes autoritaires ou semi-autoritaires, les possibilités de dialogue constructif risquent d'être considérablement limitées, et les donateurs risquent de devoir restreindre leur aide aux secteurs non gouvernementaux favorables aux réformes. Dans le cas de pays en cours de transition vers un régime démocratique, l'aide peut se concentrer sur le renforcement des acteurs de la société civile et des processus démocratiques.

Les donateurs doivent veiller à éviter de précipiter l'instabilité politique et économique en faisant trop fortement pression en faveur de l'instauration d'institutions démocratiques. Ils doivent contribuer au sein de l'État et de la société civile au développement des institutions et des processus susceptibles de stimuler et de préserver la démocratisation. Concrètement, cela signifie :

- que les efforts entrepris en faveur d'une saine gestion des affaires publiques supposent, entre autres, l'accroissement de la capacité de l'État à instaurer et à préserver des institutions politiques représentatives, réceptives et justes ;
- qu'afin de faciliter la transition vers un système de gouvernement plus démocratique, les donateurs peuvent être amenés à contribuer à la préparation, au déroulement et au contrôle d'élections ;

- que le développement des capacités de la société civile permettra une meilleure articulation des intérêts par des voies non violentes, et l'utilisation ou la mise au point des mécanismes nécessaires pour servir ces intérêts dans la sphère publique.

### *Renforcement de la société civile*

Les institutions de la société civile jouent un rôle fondamental dans la représentation des différents groupes. Lorsque certains groupes ont le sentiment que les processus d'accommodation sont inadaptés ou que les institutions sont partiales, il peut en résulter des tensions accrues, des phénomènes d'oppression, voire même une intensification de la violence. L'aide apportée à la société civile doit donc avoir pour objectif de favoriser la réconciliation à long terme des différents groupes d'intérêts.

Dans les régions marquées par une violence latente ou manifeste, les acteurs de la société civile risquent de voir leur volonté de contribuer à la consolidation de la paix inhibée par des intimidations ou des attaques. Les réseaux d'information et de communication peuvent se révéler particulièrement vulnérables. Les divisions entre groupes peuvent elles aussi se trouver exacerbées, et des efforts particuliers doivent être entrepris pour protéger les droits des minorités. Cependant, les mêmes conditions peuvent favoriser l'émergence de nouveaux acteurs et de nouvelles institutions, tels que des réseaux de défense des droits de l'homme ou des groupes de militants pour la paix. Dans certaines circonstances, ceux-ci sont susceptibles de promouvoir la réémergence de formes traditionnelles d'autorité et de gestion ou de résolution des conflits.

Tout en tentant d'identifier au sein de la société les points forts qui peuvent servir de fondement à la consolidation de la paix, les agences d'aide au développement doivent demeurer vigilantes, car leur soutien à certaines institutions et autorités sociales risque d'être mal compris et mal interprété. Certains groupes de la société traditionnelle peuvent avoir un comportement élitiste et oppresseur, et les ONG et autres groupes locaux peuvent devenir l'instrument de factions rivales. Qu'ils les remplacent ou les complètent, ces agents du renforcement de la paix doivent donc faire l'objet d'un examen aussi minutieux que les autres institutions « partenaires », et leurs aspects les plus positifs doivent être exploités.

Au sein d'une société civile vigoureuse, les différents éléments ne tendent pas nécessairement vers un large consensus. Toutefois, la possibilité pour une société d'instaurer et de consolider des valeurs et des objectifs communs, ainsi que la capacité et la volonté des individus de participer à la vie de la société, constituent des éléments vitaux de la consolidation de la paix et du développement durable. A long terme, les donateurs peuvent y contribuer, notamment :

- en apportant un soutien aux institutions gouvernementales et à d'autres organisations (y compris au monde des affaires), capables de créer ou de préserver des réseaux et des associations favorisant la participation à la vie sociale ou

assurant la promotion de valeurs communes par le biais, par exemple, de programmes culturels ou sportifs ;

- en favorisant l'accès à l'information par le biais de l'éducation ainsi que par la création d'institutions telles que des bureaux de consultation populaire ou des médias locaux ;
- en aidant les ONG locales et les organisations communautaires afin de les rendre plus compétentes et plus à l'écoute de leurs partenaires.

Dans les cas extrêmes où le gouvernement, ou certains de ses éléments, se montrent particulièrement peu enclins à favoriser ces éléments clés de la prévention des conflits et du renforcement de la paix, les donateurs peuvent être amenés à envisager l'emploi judicieux d'incitations directes ou de contre-incitations dans l'allocation de leurs fonds. En dépit de leurs limitations, de telles approches peuvent dans certains cas encourager les bénéficiaires à renforcer dans leurs programmes de développement national les éléments servant de fondement à la prévention des conflits et à la consolidation de la paix.

L'aide à la résolution des discordes doit avant tout mettre l'accent sur le développement de moyens durables au niveau local. Les donateurs peuvent jouer un rôle incitateur ou facilitateur, et pour que les solutions soient durables, ils doivent se montrer aussi ouverts que possible aux besoins et aux priorités exprimés au sein même de la société. Ce faisant, ils doivent garder à l'esprit les points suivants :

- les interventions en faveur du dialogue et de la négociation ne doivent pas tenter d'imposer des solutions venues de l'extérieur. Les donateurs doivent constamment s'astreindre à favoriser la création d'un espace au sein duquel les parties en conflit pourront explorer elles-mêmes les solutions et œuvrer ensemble à la construction de la paix et d'une gestion saine des affaires publiques ;
- l'aide doit être maintenue sur le moyen ou le long terme, faute de quoi les individus et les groupes réunis le temps de résoudre une crise immédiate risquent de revenir à la situation antérieure avant d'avoir résolu les problèmes fondamentaux ;
- toute l'aide destinée à soutenir les mécanismes indigènes de résolution des conflits (autorités traditionnelles ou groupes modérés, par exemple) doit être pensée à la lumière d'une compréhension approfondie des dynamiques politiques, sociales et économiques qui sous-tendent le conflit ;
- les donateurs doivent être conscients du fait que l'aide destinée à renforcer ou à soutenir les institutions de la société civile ne permettra pas nécessairement de prévenir ou d'atténuer le conflit à court terme. En revanche, ils doivent soutenir la consolidation de la paix et la réconciliation de la communauté sur le long terme, parallèlement aux efforts entrepris pour renforcer les éléments d'une saine gestion des affaires publiques qui sont favorables à la paix.

## Œuvrer pour la paix en temps de crise

Lorsqu'éclate un conflit violent, les actions de consolidation de la paix doivent normalement être intensifiées en vue de renforcer les autres efforts entrepris. Mais lorsqu'un pays est en crise, les tentatives externes de prévention des conflits et de renforcement de la paix risquent de se heurter à une opposition considérable de la part des acteurs internes, et ce au nom de la souveraineté nationale. Les interventions risquent d'être soupçonnées de partialité en faveur de l'une ou l'autre des parties en conflit. Dans des situations politiques extrêmement volatiles, ou lorsque la situation est sur le point de tourner à la violence, le rôle et l'impact potentiel des actions de coopération au développement conduites par le biais d'autorités établies doivent être examinés avec soin. La poursuite des programmes de développement élaborés durant la phase antérieure au conflit peut apparaître hautement problématique en temps de guerre civile. Pour que l'aide puisse être employée de façon constructive en période de conflit, la protection des civils et du personnel humanitaire est d'une importance extrême.

Étant donné qu'un conflit met en jeu le contrôle des ressources, l'injection de ressources dans une situation de ce type entraîne inévitablement une implication dans le conflit. Ce facteur est important non seulement pour l'aide humanitaire, mais également pour la coopération au développement. Le risque n'est pas seulement que l'impartialité des intervenants externes soit mise en doute, mais aussi que leurs ressources soient détournées au profit de belligérants. En d'autres termes, l'aide humanitaire et l'aide au développement à plus long terme ont un impact politique indéniable sur les situations conflictuelles. Plus précisément, il importe de prendre en compte les orientations suivantes :

- l'impact politique de l'aide doit être reconnu explicitement. L'aide au développement et l'aide humanitaire peuvent conférer un pouvoir aux organisations locales impliquées dans leur distribution, au détriment d'autres structures économiques et sociales. Les agences humanitaires risquent ainsi d'être accusées de partialité (c'est-à-dire de nourrir l'ennemi) et de contribuer indirectement à la prolongation du conflit ;
- une analyse approfondie du contexte social, y compris des disparités entre hommes et femmes, est essentielle lorsque l'aide est apportée par le biais de la collectivité locale. Une telle analyse contribuera à minimiser les risques de distribution inéquitable et d'accentuation des schémas d'exploitation existants ;
- le rôle de l'aide au développement dans la prévention des conflits violents ou dans l'atténuation de leurs effets doit faire l'objet d'une étude systématique. Dans ce contexte, la notion de vulnérabilité est utile pour l'identification des groupes les plus exposés ;

- lorsque les autorités locales sont inexistantes, d'autres structures ou ONG locales peuvent être mises à contribution. Si leurs compétences sont insuffisantes, ces dernières peuvent être formées par les ONG internationales. Il importe de veiller à ce que les salaires offerts par les agences humanitaires ne provoquent pas un exode du personnel qualifié de l'administration locale.

Les agences de coopération au développement doivent apprendre à opérer dans des conditions instables et évaluer les possibilités d'encouragement des processus de développement même en situation de crise. Elles doivent également être prêtes à saisir les occasions de résoudre les conflits et préparer la reconstruction postérieure au rétablissement de la paix. Dans des circonstances aussi volatiles, les risques d'échec ne doivent cependant pas être négligés.

La phase de consolidation ultérieure au conflit peut être particulièrement fragile et instable. La gestion du risque de renouvellement des hostilités passe par une compréhension approfondie et exhaustive du contexte et des causes premières du conflit. Les mesures destinées à gérer les conséquences de la guerre, telles que les programmes de reconstruction, doivent simultanément mettre l'accent sur la prévention d'une rechute dans la confrontation violente.

## **Approches régionales de la prévention des conflits et du renforcement de la paix**

### *Arguments en faveur d'une approche régionale*

L'expérience a montré à la communauté internationale qu'il était souvent préférable, dans le cas d'un conflit interne, que l'action préventive multilatérale passe par le truchement de l'organisation ou du groupe régional adéquat. Un gouvernement membre d'une organisation régionale se sentira probablement moins menacé par une action régionale coordonnée par cette même organisation que par l'intervention d'acteurs extérieurs à la région. Il convient toutefois de remarquer que l'impartialité des organisations régionales et des pays voisins est parfois sujette à caution. Lorsqu'il s'agit de luttes de pouvoir à l'échelle régionale ou lorsqu'une dérive hégémonique est à craindre, des institutions relevant d'un cadre international plus large peuvent constituer un vecteur plus approprié de la réponse et du soutien internationaux.

Nombre de tensions entre groupes et d'inégalités structurelles (lesquelles, en l'absence de mécanismes politiques opérants, risquent de déboucher sur des conflits internes violents) peuvent être réglées de manière efficace par des initiatives lancées au niveau régional. La participation politique, la décentralisation et le partage du pouvoir, les garanties légales et constitutionnelles ainsi que la réforme de l'armée sont autant de questions fondamentales qui présentent une dimension régionale. Les questions à l'origine d'un conflit interne larvé sont généralement d'une plus grande portée pour les voisins immédiats du pays concerné que pour la communauté internationale au

sens large. En effet, les pays voisins ont souvent des intérêts plus directs en jeu et une appréciation plus nuancée des options offertes en vue d'une intervention externe efficace.

En enracinant les programmes de prévention des conflits et de consolidation de la paix dans des approches régionales, les donateurs ont plus de chances de garantir leur viabilité à long terme et leur compatibilité avec les normes locales. Les protagonistes sont en effet plus enclins à poursuivre un processus résultant des intérêts et des inquiétudes qui leur sont propres.

### ***Renforcement des mécanismes locaux***

Les donateurs doivent encourager les organisations régionales à élaborer des cadres complets pour la prévention des conflits et la consolidation de la paix, et doivent orienter leur aide en direction du renforcement des moyens locaux, afin de permettre aux organisations régionales de servir d'intermédiaire entre la communauté internationale et les États de la région. La présence de moyens financiers et techniques détermine bien souvent les activités qu'une organisation régionale peut entreprendre. L'aide fournie dans des secteurs spécifiques doit donc inclure l'apport de compétences techniques destinées à renforcer les moyens de communication et les moyens logistiques.

L'absence de véritable mécanisme de dialogue entre l'État et les autres acteurs nationaux est un problème délicat pour les États comme pour les agences humanitaires ; c'est pourtant la clé d'une action préventive efficace. Une approche régionale intégrée des conflits doit donc comporter deux volets : collaboration avec les organisations et les groupes régionaux au niveau supranational, et action par le biais des ONG régionales et locales au niveau infranational. L'aide pourra, par exemple, porter sur les domaines suivants :

- qu'elles soient régionales ou locales, les organisations non gouvernementales et les groupes de base (telles que les groupes de femmes militant pour la paix) peuvent offrir d'intéressantes possibilités à cet égard. Les agences humanitaires et les organisations régionales doivent identifier des ONG régionales capables de servir de point de contact et de coordination en vue de la distribution sur le terrain, par les ONG locales, de l'aide destinée à renforcer la paix ;
- en raison de leur connaissance des questions et des communautés régionales, les pays voisins font souvent preuve d'une forte motivation et d'une capacité particulière à apporter une assistance et une formation techniques ainsi qu'à partager leur expérience des transitions et des réformes. Une plus grande implication des pays de la région est donc souhaitable partout où ils peuvent agir de manière impartiale ;
- les donateurs doivent encourager les initiatives visant à favoriser la coopération et l'intégration économique de la région, qui contribuent non seulement à l'expansion des gains économiques locaux mais également au renforcement de

la confiance et de la coopération mutuelles. L'encouragement de la coopération « Sud-Sud » sur des questions fonctionnelles peut contribuer à l'établissement du dialogue au niveau régional et à la prise de conscience d'intérêts communs ;

- les organes infrarégionaux chargés des questions fonctionnelles telles que le commerce ou la gestion des ressources peuvent parfois servir de base à la gestion des questions d'insécurité régionale. Ils peuvent offrir des possibilités intéressantes, en particulier dans le cas d'efforts continus sur le long terme.

Bien que les organisations régionales disposent d'un potentiel considérable dans ce domaine, force est de constater que ces organisations présentent souvent des limites dans les pays en développement. Nombre d'entre elles souffrent de finances et de ressources restreintes et d'un pouvoir institutionnel ou administratif insuffisant pour mettre sur pied des mécanismes globaux de prévention des conflits et de consolidation de la paix. Les solutions sur mesure élaborées au niveau régional peuvent également se révéler efficaces, à condition que la création d'institutions ne soit pas une fin en soi et que l'objectif final d'une telle approche soit bien la prévention des conflits. Il faut soutenir les instruments de prévention des conflits les plus efficaces, qu'il s'agisse d'une organisation inter-gouvernementale formelle, d'une ONG, d'un regroupement créé pour l'occasion ou de toute autre solution.

## Notes

1. Ce chapitre, préparé par Robert Scharf de la Direction de la coopération pour le développement de l'OCDE, est une synthèse des principales conclusions du groupe de travail du CAD sur les conflits, la paix et la coopération au développement dans le domaine de la prévention des conflits et du renforcement de la paix dans les situations de tensions et de crise. Ces domaines cruciaux en matière d'entraide sont abordés de façon plus approfondie dans les Directives du CAD sur les conflits, la paix et la coopération au développement parues en 1997. Le texte intégral de ces directives, qui continueront à être affinées, est disponible sur Internet à l'adresse <http://www.oecd.org/dac>, ou directement auprès du Secrétariat.
2. Les participants au programme étaient : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Banque mondiale, la Belgique, le Canada, la Commission européenne, le Danemark, les États-Unis, la Finlande, le Fonds monétaire international, la France, l'Irlande, l'Italie, le Japon, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Programme des Nations unies pour le développement, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse. Parmi les organisations invitées figuraient le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et le Département des affaires humanitaires.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(41 98 09 2 P) ISBN 92-64-26120-6 – n° 50228 1998