

COLLEGE INTERARMEES DE DEFENSE

MEMOIRE DE STRATEGIE



LCL HERVE DAGES

LA RECONSTRUCTION DES PAYS DECHIRES PAR LES CRISES AU TRAVERS DE L'AIDE
AU DEVELOPPEMENT : STRATEGIE POUR LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE

FICHE DE PRESENTATION

1 – La reconstruction des pays déchirés par les crises au travers de l'aide au développement : stratégie pour la communauté internationale

2 – Lieutenant – colonel (Gendarmerie nationale) Hervé Dagès, France.

3 – 1^{er} mars 2000

4 – Division C

5 - Mémoire de stratégie

6 – La communauté internationale s'est engagée, d'une part, à instaurer une paix durable à l'issue des crises armées, et d'autre part, à trouver des moyens plus efficaces pour contribuer à prévenir ce genre de conflit à la source avant que s'accumulent les pertes humaines et matérielles et qu'une action internationale devienne nettement plus difficile et onéreuse.

Compte tenu des liens étroits qui existent entre les conflits violents et l'état de développement des parties, il apparaît que le recours à l'aide au développement est une nécessité en termes de résolution des crises. Néanmoins, devant la pluralité des acteurs, tels que les organismes d'aide bilatérale, les grandes banques de développement, les organisations internationales, les organismes privés, les forces armées..., il semble nécessaire d'identifier certains des principaux axes autour desquels doivent s'articuler les activités de coopération au cours des différentes phases d'une crise. Enfin, la spécificité du règlement des crises avec l'intervention des armées exige de définir la place des forces militaires dans le processus d'aide au développement.

7 – Mots clés : Développement, ONU, rétablissement de la paix, action humanitaire, prévention, Bretton Woods.

SOMMAIRE

<i>I/ L'aide au développement pourquoi faire ?</i>	6
I 1/ La nature des conflits	6
I 1 1/ Les conditions structurelles	6
I 1 2/ Les facteurs accélérateurs ou déclencheurs	6
I 1 3/ La dynamique des conflits	6
I 1 4/ Les sources de conflits et les liens avec le développement	6
I 2/ Qu'entend-on par aide au développement ?	8
I 3/ Les partenaires internationaux du développement	9
I 3 1/ L'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)	9
I 3 2/ Les institutions de Bretton Woods	10
I 3 3/ L'ONU	11
I 3 3 1/ Les trois agendas (paix, développement, démocratie)	11
I 3 3 2/ Le PNUD (programme des Nations unies pour le développement)	13
I 3 3 3/ Les commissions économiques des Nations unies	13
I 4/ Les investisseurs privés	14
I 5/ La coordination au sein de la communauté internationale	14
<i>II/ L'aide au développement dans les différentes phases du conflit - Hors intervention militaire multinationale</i>	16
II 1/ La prévention des crises	16
II 1 1/ L'alerte précoce	16
II 1 2/ La diplomatie préventive	16
II 2/ En période de crise et pendant les conflits	17
II 3/ Rétablissement de la paix et aide au relèvement	18
II 3 1/ Les possibilités de réforme dans le domaine politique	18
II 3 2/ Les possibilités de réforme dans le domaine économique	21
II 3 3/ Les possibilités de réforme dans le domaine administratif	22
II 3 4/ Les possibilités de réforme dans les autres domaines	22
II 3 4 1/ Les médias	22
II 3 4 2/ Le retour des réfugiés	23
II 3 4 3/ La démobilisation	24
II 3 4 4/ Le déminage	25
<i>III/ L'apport des forces armées en termes d'aide au développement et de rétablissement de la paix.</i>	26
III 1/ L'apport et l'emploi des forces d'intervention	26

III 2/ L'aide aux ONG et à la fonction humanitaire	27
III 2 1/ Types de participation.....	28
III 2 2/ Champ de compétence des militaires et domaines d'excellence	29
III 2 3/ Compatibilité avec le développement à long terme.....	30
III 2 4/ Coordination des moyens militaires et civils de l'aide humanitaire.....	30
III 3/ Les civil affairs et autres acm.....	31
III 4/ Les limites de l'action militaire	33
CONCLUSION.....	35
GLOSSAIRE	37
BIBLIOGRAPHIE	38

Malgré la promesse du prophète Isaïe, il y a quelque deux mille sept cents ans, qu'un temps viendrait où « les nations ne lèveront pas l'épée contre les nations et elles n'apprendront plus à faire la guerre », rares sont celles qui ont abandonné le concept de la guerre comme moyen pour servir leurs intérêts.

S'il a fallu attendre le premier conflit mondial et ses huit millions de morts pour voir sans doute pour la première fois dans l'histoire un groupe de dirigeants reconnaître que la guerre avait causé trop de dégâts pour être désormais considérée comme un moyen pratique de régler les désordres internationaux, les mécanismes profonds de la paix n'ont été véritablement perçus qu'avec la deuxième guerre mondiale. En effet, la communauté internationale a alors réalisé, à ses dépens, que la signature de traités, les structures de diplomatie supra-étatiques mises en place (telle que la jeune Société des Nations) ou les nobles intentions des vainqueurs ne suffisaient pas à établir la paix permanente. Les termes trop durs du traité de Versailles qui ont engendré dépression économique, rancœur et désespoir populaire ont eu raison de la paix. Pour ne pas commettre les mêmes erreurs, les négociateurs de l'après-guerre ont mis en place parallèlement aux mesures punitives des dispositions d'aide au développement des pays vaincus à mener sous leurs propres gouvernements démocratiques. La paix parmi les plus grands s'est alors installée.

Naturellement, la raréfaction des conflits inter-Etats ne signifie pas que la paix soit devenue universelle. Une trentaine de conflits majeurs sont régulièrement en cours de par le monde. Il s'agit de conflits internes, de guerres civiles qui échappent au contrôle du gouvernement, ou de conflits d'Etats en formation, dans lequel un gouvernement fait face à une opposition organisée demandant l'indépendance. Ces conflits interviennent surtout dans les pays en développement et laissent derrière eux des blessures sociales, politiques et psychologiques profondes qui peuvent, non seulement, annihiler des décennies de progrès économiques et entraver le développement futur, mais aussi nuire aux valeurs essentielles et aux intérêts fondamentaux de nos sociétés.

La communauté internationale s'est engagée, d'une part, à instaurer une paix durable à l'issue des crises armées, et d'autre part, à trouver des moyens plus efficaces pour contribuer à prévenir ce genre de conflit à la source avant que s'accumulent les pertes humaines et matérielles et qu'une action internationale devienne nettement plus difficile et onéreuse.

Parmi les instruments dont dispose la communauté internationale pour influencer sur les causes profondes de ces crises (instruments diplomatiques, économiques, sociaux, juridiques, environnementaux, militaires...) figure l'aide au développement.

En effet, compte tenu des liens étroits qui existent entre les conflits violents et l'état de développement des parties, il apparaît que le recours à l'aide au développement est une nécessité en termes de résolution des crises – 1^{ère} partie. Néanmoins, devant la pluralité des acteurs, tels que les organismes d'aide bilatérale, les grandes banques de développement, les organisations internationales (telles que l'ONU), les organismes privés, les forces armées..., il semble nécessaire d'identifier certains des principaux axes autour desquels doivent s'articuler les activités de coopération au cours des différentes phases d'une crise – 2^{ème} partie. Enfin, la spécificité du règlement des crises avec l'intervention des armées exige de définir la place des forces militaires dans le processus d'aide au développement – 3^{ème} partie.

Il convient de ne pas perdre de vue que l'objectif principal tout au long du champ d'intervention d'aide au relèvement reste le renforcement de l'Etat de droit et l'intensification de la participation des populations au processus démocratique.

I/ L'aide au développement pourquoi faire ?

I 1/ La nature des conflits

Les causes des conflits intra-étatiques sont diverses et imbriquées. Il est donc difficile de les identifier clairement. Celles-ci peuvent aller d'une situation sociale déstabilisante, se caractérisant par d'extrêmes disparités sociales ou des phénomènes d'exclusion, à l'absence de mécanismes de conciliation pacifique des intérêts des divers groupes de la société. Une approche globale des conditions nécessaires pour que l'Etat et la société civile puissent coopérer de manière satisfaisante est indispensable pour comprendre les origines et la dynamique des conflits violents.

I 1 1/ Les conditions structurelles

Les conditions structurelles qu'il faut prendre en compte sont celles qui créent un climat propice à un conflit violent, sans pour autant en rendre l'éclatement inévitable. Il s'agit de facteurs politiques, sociaux et économiques qui sont interdépendants tels que : la densité de population, le niveau de répartition des richesses et des chances ; l'état de la base des ressources, la structure et la composition ethnique de la société ; les fondements historiques des relations entre les groupes... Certains types d'organisation socio-économique peuvent porter en eux les germes d'un conflit. C'est ainsi que les sociétés très stratifiées où un groupe politiquement dominant contrôle l'appareil gouvernemental, l'accès aux richesses, à l'instruction et au statut social sont souvent extrêmement vulnérables.

I 1 2/ Les facteurs accélérateurs ou déclencheurs

Les facteurs accélérateurs ou déclencheurs sont les actions et décisions qui suscitent l'escalade de la violence tels que : le déclin économique, un affaiblissement du pouvoir central ou de l'Etat, des nominations à la tête des forces armées, un changement soudain de l'accès au pouvoir et aux privilèges, des importations d'armes, des interventions d'Etats voisins ou de puissances régionales, des mouvements de capitaux ou de populations à grande échelle... En fait, ils dépendent essentiellement du contexte propre du pays et il est donc difficile d'en faire une liste exhaustive.

I 1 3/ La dynamique des conflits

En règle générale, les conflits se subdivisent en quatre grandes phases, à savoir : les situations de tensions sous-jacentes, les situations de tensions croissantes, les stades d'éclatement du conflit et les stades de transition post-confliktuelle. Toutefois, ces phases ne suivent pas nécessairement un chemin séquentiel prévisible. En effet, il est souvent très difficile de définir le moment où l'on passe de la paix, ou de la normalité, au conflit et inversement. Il est rare d'assister à une progression claire d'une situation de paix à des tensions socio-politiques aiguës qui culminent en un conflit violent latent. De nombreux pays se caractérisent par une situation de paix et de conflit à la fois.

I 1 4/ Les sources de conflits et les liens avec le développement

Les Nations unies lors de la conférence sur le développement et l'environnement prononcée lors du sommet de Rio en 1992 ont annoncé que "la paix, le développement et la protection de l'environnement constituaient un principe interdépendant et indivisible" ou, en d'autres

termes, que la paix est une partie intégrante du concept du développement durable. Le fait que la plupart des vingt pays les plus pauvres du monde ait été en guerre au cours des dix dernières années et que sur les quarante-huit pays d'Afrique dix-huit entretenaient encore récemment des conflits internes et onze des tensions politiques est là pour le prouver.

D'une façon générale, une société dotée d'une base solide et équilibrée de ressources sociales et économiques, et caractérisée par un indice élevé de développement humain, a les capacités de gérer les tensions avec moins de risques d'effondrement institutionnel et social qu'une société marquée par des conditions de développement déstabilisantes telles qu'une pauvreté généralisée et d'extrêmes disparités socio-économiques, l'absence systématique d'opportunités, et l'impossibilité de recours à des institutions crédibles aptes à résoudre les contentieux. En l'absence de capacités de ce genre, certains facteurs peuvent tout particulièrement provoquer des conflits ou contribuer à leur développement.

Les processus de changement profond entraînent souvent des fractures sociales et politiques. L'absence d'opportunités de participer à la société civile, à la vie politique et au marché du travail contribuent à affaiblir la cohésion sociale et fragiliser les structures traditionnelles d'autorité. Le changement peut parfois entraîner une perte d'identité culturelle et le déracinement de communautés. Les transitions économiques et politiques engendrent aussi des tensions, surtout lorsque l'équilibre du pouvoir change au profit de certains groupes et au détriment d'autres. Des luttes pour le pouvoir peuvent aussi éclater entre groupes participant au processus de développement mais concurrents, même lorsqu'ils profitent tous de la prospérité économique. Les processus de transition de la période de décolonisation, la transformation actuelle d'Etats autoritaires en Etats plus participatifs et l'évolution des anciennes économies planifiées en sont autant d'exemples.

Une croissance économique déséquilibrée et une répartition inégale de ses fruits peuvent aussi contribuer à accroître les tensions. Elles peuvent déranger les schémas établis de production des revenus et de la richesse. Les ressources qui en découlent peuvent parfois ne profiter qu'aux groupes qui tiennent en main l'appareil d'Etat. C'est ainsi que peuvent se trouver marginalisés les groupes vulnérables et les régions les moins dynamiques. Ce phénomène est particulièrement grave lorsqu'il s'accompagne d'un sentiment croissant d'injustice et que les dispositifs institutionnels pour y remédier font défaut, comme c'est souvent le cas parmi les populations urbaines en forte croissance.

Les différences ethniques, religieuses et culturelles sont rarement en elles-mêmes des sources de conflit. Dans un climat de tension très vive due à des conflits socio-politiques, elles offrent cependant un terrain fertile à l'exploitation politique. Parmi les facteurs pouvant favoriser ce genre de polarisation, on trouve : les bouleversements économiques, sociaux et politiques découlant d'un développement déséquilibré ; l'héritage des frontières coloniales ; la fragilité ou l'illégitimité des structures de l'Etat ; l'assimilation forcée des minorités ; les aspirations à une plus grande autonomie de groupes ethniques concentrés dans certains territoires. L'exploitation des facteurs ethniques, religieux et culturels a aussi tendance à favoriser la perpétuation des conflits même lorsque la situation économique générale s'améliore. La grande majorité des conflits aujourd'hui en cours en Afrique sont d'essence ethnique. Les cas les plus extrêmes furent à l'évidence ceux du Rwanda et du Burundi où un million de personnes ont perdu la vie depuis 1994. Il est patent qu'un déclin général de l'Etat de droit et de l'autorité centrale renforce les manifestations des identités ethniques.

La concurrence pour l'accès à des ressources communes peut, en l'absence de mécanismes politiques pour la gérer, contribuer à créer des tensions. Une insuffisance des ressources en eau et en terres productrices aux niveaux local et régional, les changements de revenus fonciers, la dégradation de l'environnement, peuvent donner lieu à des conflits au sujet de la gestion, la distribution et la répartition des ressources. Lorsque les conflits concernent des ressources transnationales (approvisionnement en eau par exemple), ils peuvent même menacer la stabilité des pays voisins, voire de toute la région.

La sécurité environnementale peut aussi être un facteur de contentieux et de tensions. La dégradation de l'environnement (dégradation des terres agricoles, la croissance démographique et l'épuisement des ressources telles que le bois, les pâturages et l'eau potable...), en engendrant pauvreté et déplacements massifs de population peut, combinée à d'autres facteurs, contribuer à précipiter ou aggraver un conflit violent. Or, les migrations se font souvent vers des régions où l'environnement est encore plus fragile, instaurant ainsi un cercle vicieux de déplacement, de dégradation de l'environnement et de nouveau déplacement.

Enfin, **L'existence d'abondants stocks d'armement individuel** facilement disponibles, peut contribuer aux conflits en augmentant la propension au recours à la violence.

En termes concrets, le véritable défi pour la communauté internationale en matière d'aide au développement est de combler le fossé qui existe entre ce que le peuple exige et ce que le gouvernement peut donner.

I 2/ Qu'entend-on par aide au développement ?

L'aide au développement revêt traditionnellement trois formes principales : l'aide à l'équipement¹, la coopération technique², et l'appui financier au budget ou à la balance des paiements.

Aujourd'hui, les organisations ou institutions internationales et les pays bénéficiaires s'accordent pour dire que ces trois notions ne peuvent pas être séparées les unes des autres et que le véritable développement durable est celui qui satisfait les besoins présents des pays sans mettre en péril la capacité des futures générations à faire face à leurs propres besoins. L'aide au développement est donc multidirectionnelle.

Elle présente toutefois deux caractéristiques principales communes à toutes ses actions :

- **L'aide est désintéressée**. Les donateurs ont trop souvent privilégié des objectifs qui n'avaient rien à voir avec le développement ; des considérations de sécurité et d'intérêts politiques biaisant l'aide accordée, comme ce fut le cas des USA.
- **L'aide ne s'applique pas au domaine militaire**. C'est ainsi que l'assistance et la coopération technique militaire ne relèvent pas de l'aide au développement. Cette règle peut, en théorie, souffrir d'exceptions lorsqu'il s'agit de financer des programmes liés à la réinsertion des anciens combattants, au déminage, à la restructuration de l'armée...

¹ L'aide à l'équipement consiste à augmenter le stock national de capital physique grâce au financement de services ayant pour objectif de contribuer à la conception ou à l'exécution de programmes.

² La coopération technique a pour but d'augmenter le capital humain, en important les compétences qui font défaut, puis en transférant les savoir-faire techniques à la population locale.

Néanmoins, dans la pratique, il n'y a guère consensus sur le sujet. En effet, quant à savoir s'il y a lieu de travailler directement avec l'armée ou les ministères de la défense des pays bénéficiaires de l'aide, la plupart des donateurs hésitent (certains peuvent même être confrontés à certaines restrictions juridiques). Ils préfèrent alors acheminer l'aide par l'intermédiaire des ministères des finances et d'autres institutions analogues. Pourtant, une coopération militaire bien organisée est recommandée comme étant le moyen le plus efficace de fournir une aide directe pour la réforme des forces armées.

I 3/ Les partenaires internationaux du développement

Aujourd'hui la reconnaissance de l'importance du développement est telle que toutes les grandes organisations internationales et les principaux donateurs possèdent un organisme spécialisé dans les affaires de développement (l'ICSD³ aux Nations unies, un vice-président à la banque mondiale, une commission nationale au sein du gouvernement des Etats unis, le DfID⁴ en Grande Bretagne, le CAD⁵ à l'OCDE⁶...).

I 3 1/ L'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

L'OCDE a pour objectif fondamental de promouvoir les politiques visant à :

- réaliser la plus forte expansion possible de l'économie et de l'emploi ;
- promouvoir le bien-être économique et social dans la zone de l'OCDE ;
- stimuler et harmoniser les efforts déployés par les pays membres en faveur des pays en développement ;
- contribuer à l'expansion des échanges mondiaux sur une base multilatérale et non discriminatoire.

En termes d'aide au développement Le rôle de l'OCDE, au travers du CAD, est d'encourager des efforts coordonnés, intégrés, efficaces et dotés de ressources suffisantes au niveau international en faveur d'un développement économique et social durable. Le CAD s'appuie sur la direction de la coopération pour le développement (DCD) qui est l'une de la douzaine de directions que compte l'OCDE, et dont le champ d'action est réparti en quatre divisions :

- La division des examens de l'aide et du suivi des politiques, qui assure le suivi des programmes d'aide.
- La division de mobilisation des ressources et du développement du secteur privé, qui s'occupe de l'ensemble des questions de financement du développement et suit l'évolution de tous les apports de ressources aux pays en développement.
- La division de la gestion stratégique de la coopération pour le développement, qui traite des questions de population, d'environnement, de santé, de gestion des affaires publiques...
- La division des systèmes statistiques, qui centralise les statistiques relatives aux apports globaux d'aide et d'autres ressources.

Les travaux de la DCD relatifs aux statistiques sont universellement reconnus comme une source fondamentale de données sur, notamment, l'aide publique au développement, les apports de ressources fournis aux pays en voie de développement et l'encours de la dette.

³ ICSD : International commission for sustainable development.

⁴ DfID : Department for international development (ex ODA Overseas development administration).

⁵ CAD : Comité d'aide au développement.

⁶ OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques.

I 3 2/ Les institutions de Bretton Woods

Les institutions de Bretton Woods n'interviennent pas uniquement sur le plan financier.

Le FMI⁷ poursuit cinq objectifs :

- Promouvoir la coopération monétaire internationale.
- Faciliter l'expansion du commerce international.
- Promouvoir la stabilité des échanges.
- Contribuer à l'établissement d'un système de paiements multilatéral.
- Réduire la durée et alléger le poids du déséquilibre de la balance des paiements des pays membres.

Dans le cadre de l'aide au développement, le FMI :

- s'attache à éviter la marginalisation des pays en difficulté tout en recherchant à accélérer leur croissance et à soutenir les pays les plus endettés ;
- aide les pays membres à faire face aux problèmes économiques relatifs à la lutte contre les désastres naturels imprévisibles (tremblement de terre, cyclone, sécheresse, inondation...);
- fournit une aide aux pays en situation post-confliktuelle sous la forme⁸ :
 - d'assistance technique telle que la reconstruction de capacités en liaison avec les autres organismes internationaux (réorganisation monétaire par exemple) ;
 - de conseil dans le domaine de la politique macroéconomique ;
 - d'une aide financière d'urgence après les conflits. A ce titre, le FMI peut déboursier 20 pour cent de la quote-part d'un pays sans condition pour combler un déficit immédiat.

En outre, parmi les données budgétaires qu'il observe, le FMI s'intéresse aux dépenses militaires, et au commerce international des armes. Bien que n'imposant pas de critères de rendement à leur égard, il note les dépenses douteuses et analyse leur incidence sur l'économie.

Le groupe de la Banque mondiale comprend cinq institutions (IBRD⁹, IDA¹⁰, IFC¹¹, MIGA¹² et ICSID¹³) dont les deux premières ont une activité particulièrement orientée vers l'aide au développement.

L'IBRD, ou BIRD, a notamment pour objectif de promouvoir le développement économique durable et la réduction de la pauvreté. Pour cela, elle propose des prêts ainsi que des garanties et fournit une aide technique au profit de programmes de développement. Elle peut mobiliser d'importants financements et elle a une action souvent déterminante dans le remboursement, ou le non-remboursement, des arriérés. Son intervention après les conflits joue fréquemment le rôle de catalyseur.

⁷ FMI : Fonds monétaire international.

⁸ Depuis l'extension de sa politique d'aide aux pays en situation post-confliktuelle en 1995, six pays ont pu profiter de ses services : l'Albanie, la Bosnie, la république du Congo, le Rwanda, le Sierra Leone et le Tadjikistan.

⁹ IBRD : International bank for reconstruction and development.

¹⁰ IDA : International development association.

¹¹ IFC : International finance corporation.

¹² MIGA : Multilateral investment guarantee agency.

¹³ ICSID : International centre for settlement of investment disputes.

En outre, la Banque mondiale, au travers de son nouveau concept CDF¹⁴, s'intéresse vivement aux besoins essentiels de la population en termes de :

- Conditions structurelles (transparence de la comptabilité publique, formation de fonctionnaires honnêtes et compétents, constitution d'un service public national de qualité, lutte contre la corruption...).
- Conditions humaines (éducation, santé, populations, équité sociale).
- Conditions physiques (énergie, ressources, équipements, communications...).
- Conditions particulières relatives au développement des secteurs urbain, rural et privé.

Enfin, en ce qui concerne les dépenses militaires mondiales, la Banque mondiale en assure un suivi et travaille étroitement avec les donateurs et les gouvernements des pays en développement, notamment après les conflits.

I 3 3/ L'ONU

Jusqu'à la fin de la guerre froide les opérations de maintien de la paix avaient presque exclusivement un caractère d'interposition et n'avaient lieu que dans des conflits inter étatiques, sans se mêler des crises strictement internes¹⁵. A partir de la fin des années 80, les opérations de maintien de la paix n'ont plus comme seul objectif de stabiliser une situation en attendant que se dégage une solution politique. S'éloignant de la simple interposition, elles prennent une part plus active à la recherche d'un règlement de la crise. L'ONU est alors appelée à organiser des opérations qui contribuent à mettre en œuvre un règlement politique global accepté par les parties. Cette mission inclut des tâches telles que : surveiller le respect du cessez-le-feu, assurer la démobilisation volontaire, détruire le matériel militaire, aider au déminage, reconstruire les institutions politiques, favoriser la réconciliation nationale, organiser les élections, aider à la reconstruction d'une police, d'un système judiciaire, d'une administration locale... Bref, d'une manière générale, il lui est demandé d'organiser le retour à la paix, à la stabilité politique et éventuellement à la démocratie. Les opérations en Namibie, au Salvador et au Cambodge relèvent de ce type d'opérations.

A partir du début des années 90, cette tendance n'a fait que se développer. Partout où l'ONU est intervenue, elle a fait de la reconstruction des institutions et de la société une de ses priorités et elle entend mettre un terme aux causes profondes de la guerre. Le maintien de la paix a ainsi trouvé son prolongement naturel dans les initiatives de reconstruction.

I 3 3 1/ Les trois agendas (paix, développement, démocratie)

Le secrétaire général de l'ONU a défini cette nouvelle approche dans trois documents : l'agenda pour la paix, l'agenda pour le développement et le projet de ce qui devrait devenir l'agenda pour la démocratie.

L' agenda pour la paix

Dans ce document, le secrétaire général met notamment l'accent sur l'importance de la diplomatie préventive qu'il considère comme le moyen le moins coûteux de prévenir l'apparition des tensions, d'arrêter l'escalade des disputes, et de résoudre les conflits en cours. Bien que la diplomatie soit un moyen qui a maintes fois fait ses preuves en termes

¹⁴ CDF : Comprehensive development framework.

¹⁵ A l'exception des interventions au Congo (1960-1964) et en Nouvelle-Guinée (1962-1963).

de prévention des conflits, les Nations unies ont montré qu'il existait d'autres formes d'action qui peuvent avoir un effet préventif efficace tels que : le déploiement préventif, le désarmement préventif, l'action humanitaire préventive, les actions de construction de la paix préventives qui peuvent inclure, avec l'accord des gouvernements concernés, un panel étendu d'actions dans les domaines de la conduite gouvernementale, des droits de l'homme, du développement social... C'est la raison pour laquelle le secrétaire général préfère substituer, aujourd'hui, l'expression "action préventive" à celle de diplomatie préventive.

L'agenda pour le développement

L'Agenda pour le développement cite cinq piliers fondamentaux : la paix, l'économie, l'environnement, la justice sociale et la démocratie.

En ce qui concerne l'économie, qui vient logiquement en deuxième position derrière la paix, le secrétaire général la considère comme "moteur de progrès" et la croissance comme une composante essentielle du développement. Promouvoir le développement sans lui apporter le carburant de la croissance, de l'accroissement des richesses n'est plus pensable aujourd'hui.

Il y a encore quelques années les notions économiques les plus élémentaires étaient interprétées à la lumière du conflit Est-ouest. Les débats sur le développement reflétaient une vision souvent très idéologique et parfois sommaire des choses et les stratégies de développement des pays du Sud se voyaient sommées de se définir par rapport aux modèles existants. Aujourd'hui des vues moins discordantes émergent et davantage de pragmatisme semble prévaloir. Un large accord existe maintenant pour dire que le développement doit intégrer les dimensions politique, économique et sociale.

Les bases du futur agenda pour la démocratie

La nature des nouveaux conflits (irrédentismes, nationalismes, guerres tribales, partitions...) qui remet en cause la structure interne des nations a contraint l'ONU à reconnaître qu'il ne s'agissait plus de maintenir la paix entre les Etats, en respectant scrupuleusement la souveraineté de chacun d'eux. Selon l'ONU, la démocratie, qui appelle un Etat transparent, responsable, actif, luttant contre la corruption, et s'efforçant de jouer pleinement son rôle sans essayer pour autant de s'immiscer dans tous les aspects de la vie économique, fait partie des modalités de construction d'une paix durable. A ce titre, l'ONU rappelle qu'entre 1990 et 1998 le nombre de démocraties a doublé et que celui des conflits armés est passé de cinquante-cinq à trente-six.

Mais, si l'action de l'Organisation reste encore limitée par le principe du respect de la souveraineté des Etats, il n'en demeure pas moins que le respect de la règle démocratique tend à se dessiner ; c'est sur la primauté de ce dernier principe sur celui de la souveraineté des Etats que l'ONU a justifié son intervention en Haïti.

L'impératif démocratique est encore loin d'apparaître comme un objectif clairement assigné à l'Organisation des Nations unies, néanmoins, il s'inscrit aujourd'hui dans les grandes actions de l'Organisation. Il s'est tout d'abord réalisé de manière pragmatique dans les opérations de maintien de la paix. Il s'est ensuite systématisé dans les missions d'assistance électorale. Aujourd'hui, la place de la démocratisation occupée dans l'agenda des Nations unies laisse penser qu'une véritable politique de la démocratisation est en train d'émerger. Les exemples des opérations au Salvador (1991-1995) et au Mozambique (1992-1995), qui comprenaient des volets politique, militaire, humanitaire, électoral et de développement, montrent bien la volonté de travailler tout à la fois à la création d'un environnement pacifique et à l'implantation d'un gouvernement démocratique, dans lesquels une activité économique dynamique a été à même de se développer.

Sur le terrain, l'impératif démocratique que s'est assigné l'ONU prend le plus souvent la forme de l'assistance électorale. C'est en effet, dans le domaine de l'assistance à la démocratisation, l'action des Nations unies la mieux connue et la plus diffusée. Néanmoins, il convient de ne pas faire de parallèle hâtif entre l'absence de système démocratique et développement. En effet, l'expérience des économies asiatiques suggère que la démocratie ne constitue pas une condition sine qua non de développement, tout au moins dans un premier temps.

I 3 3 2/ Le PNUD (programme des Nations unies pour le développement)

L'ONU ne peut être une grande force au service de la paix qu'à la condition d'être aussi une grande force au service du développement. Pour mener à bien ses activités opérationnelles de plus en plus nombreuses, l'Organisation mondiale a mis sur pied des institutions spécialisées qui lui sont rattachées et qui constituent ce que l'ONU a de meilleur à offrir, à savoir : le Département des affaires humanitaires, le PNUD¹⁶, l'UNICEF¹⁷, le PAM¹⁸, l'UNHCR¹⁹, l'UNEP²⁰, l'OIM²¹, le UNFPA.²²

En ce qui concerne le PNUD, il cherche à faire adopter une stratégie basée sur le "développement humain durable" qui, notamment, non seulement engendre la croissance, mais en répartit équitablement les bénéfices. Il s'attache à aider les pays à renforcer leur capacité de concevoir et de conduire des programmes de développement dans les domaines de la lutte contre la pauvreté, la création d'emplois, l'habitat, le droit des femmes et la protection de l'environnement.

Il s'agit d'une institution dotée d'un immense potentiel, surtout en raison de sa présence massive sur le terrain, de son personnel de haute qualité, de son rôle central dans le système de l'ONU et des responsabilités croissantes qui incombent à l'Organisation mondiale.

Le rôle irremplaçable du PNUD consiste en outre à offrir une approche globale du développement, d'unifier le système des Nations unies dans ce domaine et de forger des liens entre divers champs d'intérêts de l'ONU (réfugiés, assistance humanitaire, démocratie, environnement et développement).

I 3 3 3/ Les commissions économiques des Nations unies

Très tôt l'ONU a su décentraliser son action en faveur du développement en créant notamment cinq commissions régionales permanentes (Afrique ; Amérique latine et Caraïbes ; Asie et Pacifique ; Asie occidentale ; et CEE). Ces organismes ont pour but :

- d'harmoniser le traitement des préoccupations des états membres et de réduire ainsi le risque que ne se creusent des lignes de fracture aux frontières des Etats ou des entités économiques sous-régionales ;
- de servir de tête de pont entre les Nations unies et les organismes locaux non onusiens et éviter le double emploi ;

¹⁶ PNUD : Programme des Nations unies pour le développement.

¹⁷ UNICEF : United Nations children's fund.

¹⁸ PAM : Programme alimentaire mondial.

¹⁹ UNHCR : United Nations high commissioner for refugees - Haut commissariat pour les réfugiés.

²⁰ UNEP : United Nations environment programme – Programme des Nations unies pour l'environnement.

²¹ OIM : Organisation internationale des migrations.

²² UNFPA : United Nations population fund – Fonds des Nations unies pour les activités en matière de population.

- de coopérer avec les autres organes des Nations unies, mais aussi avec l'OSCE, l'OCDE, l'IBRD, le FMI, l'OMS²³ et toutes les autres grandes organisations internationales actives dans la région afin de décider de son programme et de faire des suggestions aux autres organisations.

I 4/ Les investisseurs privés

Il convient de pas sous-estimer le rôle majeur que joue le capital privé dans le développement. De son orientation et de sa mobilité vont dépendre la croissance et l'emploi de très nombreux pays. C'est un objectif aujourd'hui reconnu des politiques économiques que de trouver les moyens d'attirer ces ressources, grâce à des infrastructures suffisantes, un environnement socio-économique et un cadre juridique adaptés. Les îlots de développement rapide, brillant dans certains cas, que l'on observe çà et là constituent un élément d'optimisme réel. En même temps, ce recours aux investissements privés n'est pas sans risques.

I 5/ La coordination au sein de la communauté internationale

Les donateurs, tout comme les gouvernements locaux, n'ont jamais vraiment coordonné leurs actions. Faute de quoi, les projets pléthoriques, qui souvent se chevauchent, se sont traduits par une augmentation des dépenses de fonctionnement. De fait, l'aide a parfois offert un modèle négatif aux gouvernements en mettant l'accent sur la planification et la construction aux dépens de la maintenance et du suivi. Or, les pays qui en ont besoin veulent un programme d'aide au développement qui leur appartient en propre. Ils veulent une aide qui soit davantage affranchie des priorités nationales et des intérêts politiques et économiques des principaux donateurs.

La cohérence des politiques et des moyens doit être un objectif important aussi bien pour les gouvernements que pour les systèmes internationaux ou multinationaux. Au niveau national, elle nécessite une cohérence entre les acteurs des domaines politique, économique, diplomatique, militaire, humanitaire et du développement. Si cet objectif de cohérence est difficile à atteindre au niveau national, lorsque par exemple des ventes d'armes risquent de nuire aux objectifs de sécurité nationale ou de respect des droits de l'homme, la difficulté est encore plus grande au niveau international. Le manque de cohérence des politiques menées par les Etats en matière de conflits et de développement peut être dû à de réelles différences de priorités nationales ou des points de vue divergents, mais il peut aussi résulter d'un manque de coordination entre les acteurs.

Dans les pays particulièrement exposés aux conflits, il est particulièrement important que les donateurs adoptent des approches communes. Or, cela est difficile vu le grand nombre d'associations humanitaires ou d'organismes d'aide qui interviennent dans les situations d'urgence. Les donateurs augmentent souvent leurs contributions lorsque survient une catastrophe, ce qui se traduit sur le terrain par le côtoiement de nombreuses ONG internationales avec des ONG nationales qui développent leurs propres activités. Dans ces conditions, les institutions des Nations Unies ont un rôle majeur à jouer au nom de la communauté internationale. Ce rôle est d'autant plus déterminant qu'en cas de conflit violent, le gouvernement d'un pays peut ne plus être en mesure de définir et d'exprimer les priorités nationales et de coordonner l'aide des donateurs, voire de contrôler certaines parties du territoire national. Dans ce cas, l'acheminement des secours dans ces zones exige souvent

²³ OMS : Organisation mondiale de la santé.

des négociations avec des forces antigouvernementales, et l'aide apportée peut alors être considérée comme un soutien à l'une des parties au conflit.

Dans la pratique, la coordination de l'aide repose sur cinq éléments :

Il s'agit d'élaborer un cadre stratégique définissant le contenu et les priorités du programme ainsi que les rôles de décision ou d'exécution qui incombent aux différents acteurs en fonction de leurs atouts respectifs. Ce ne doit pas être une liste de projets, mais plutôt un instrument dynamique permettant d'organiser la transition entre les secours d'urgence et l'aide au relèvement à long terme. Il doit aussi pouvoir faciliter le retrait progressif de l'aide humanitaire et éviter de créer des dépendances durables et faire en sorte que les apports d'aide à long terme se fassent dans le contexte d'un plan rationnel de stabilisation macroéconomique.

Le fait de disposer à temps voulu de ressources permettant une mise en œuvre souple ne peut que contribuer pour beaucoup à renforcer l'efficacité de l'aide dans les contextes instables.

L'expérience tend à montrer que la coordination de l'aide technique et financière gagne à être placée sous la direction d'une agence bilatérale ou multilatérale (organisme ou donneur) jugée crédible à la fois par les donateurs et les bénéficiaires de l'aide. Les principaux critères qui doivent présider au choix du chef de file sont :

- L'absence de parti pris à l'égard des parties.
- L'engagement à assumer son rôle de chef de file et en accepter les risques correspondants.
- L'apport d'une expérience préalable dans ce domaine.
- La capacité de mobiliser rapidement un personnel qualifié et expérimenté.
- La capacité de mobiliser d'importantes ressources financières.

Des mécanismes de consultation et d'échange d'informations sur le terrain doivent être mis sur pied. En premier lieu, il convient de définir clairement les relations entre les sièges et le personnel sur le terrain et en lui déléguant suffisamment de responsabilités administratives pour qu'il puisse faire face à l'évolution de la situation. En second lieu, toutes les parties doivent être encouragées à mettre en commun les informations concernant l'évolution de la situation tant au plan économique que du point de vue de la sécurité, ainsi que les progrès accomplis dans l'exécution des programmes et des mesures prises à cet égard par le gouvernement.

La coordination nécessite l'affectation de ressources particulières à cette activité. Les institutions des Nations Unies qui ont, de par leur mandat, des attributions générales en matière de coordination ne peuvent généralement pas financer ces dépenses sur leurs budgets administratifs ordinaires. Elles en sont par conséquent réduites à financer ces activités au moyen des ressources destinées aux projets ou de celles découlant d'appels spéciaux à la communauté des donateurs.

A titre d'exemple de coordination, en 1993 en Angola, alors que le pays était ravagé par la guerre civile et que le gouvernement n'avait plus accès à une grande partie du territoire, les principaux donateurs et les ONG ont demandé aux Nations unies la mise en place d'un mécanisme de coordination des secours humanitaires, ce qui a conduit à la création par le Département des affaires humanitaires de l'UCAH. Cet organisme qui n'était pas chargé de la mise en œuvre des programmes a pu ainsi jouer un rôle de premier plan dans :

- l'évaluation des besoins humanitaires des populations touchées par la guerre,
- l'échange d'informations entre les donateurs, les organismes de l'ONU et les ONG,
- le rapprochement entre les donateurs bilatéraux et les ONG,

- la définition des actions de secours en fonction des impératifs à long terme de la reconstruction et du développement.

II/ L'aide au développement dans les différentes phases du conflit - Hors intervention militaire multinationale

II 1/ La prévention des crises

II 1 1/ L'alerte précoce

L'alerte précoce a trait à la surveillance, à long ou à moyen terme, des signes avant-coureurs de conflit potentiel, de montée de la violence de catastrophes humanitaires. Il s'agit notamment de surveiller et d'analyser les indicateurs politiques et sociaux essentiels tels que : les dépenses militaires, l'évolution du partage du pouvoir, la situation des droits de l'homme, les relations interethniques, les mouvements de population, les disparités économiques et sociales, le fonctionnement et l'accessibilité des services essentiels, la liberté et la pluralité de la presse, le soutien aux groupes extrémistes... La collecte et le suivi de l'information exigent une étroite coordination et la mise en commun des informations entre donneurs (notamment en ce qui concerne les solutions à long terme), gouvernements, organisations internationales et ONG. L'efficacité de l'alerte précoce dépend d'autant plus que l'on s'attachera à privilégier l'examen des facteurs structurels à celui des facteurs déclenchants des crises. Néanmoins, il convient que cette alerte soit suivie dans des délais les plus courts d'une action préventive des donneurs et des gouvernements.

II 1 2/ La diplomatie préventive

Monsieur Boutros Boutros-Ghali secrétaire général de l'ONU, dans son Agenda pour la paix et son supplément, demande à ce que l'on accorde une plus grande attention à la diplomatie préventive et aux négociations. A cet égard, il rappelle que le principal obstacle au succès de la diplomatie préventive tient souvent au fait que, dès le départ, l'une ou l'autre des parties refuse d'accepter l'assistance de l'ONU ; or le consentement des parties, avec l'impartialité et le non-usage de la force, est l'un des trois grands principes fondamentaux sur lesquels l'ONU fonde ses opérations de maintien de la paix.

La diplomatie préventive, qui comprend notamment le dialogue politique, les sanctions, les démarches en faveur du processus de réconciliation et les actions pour enrayer le conflit proprement dit, requiert le même type d'engagement et de détermination que les opérations de maintien de la paix. Or, il apparaît que les gouvernements sont tout aussi réticents à déployer des troupes pour prévenir la guerre que pour rétablir la paix, à ce titre le seul exemple de déploiement préventif est celui de Macédoine. Il n'en demeure pas moins que la diplomatie préventive reste un instrument irremplaçable.

Néanmoins, il ne faut pas oublier que la diplomatie préventive n'est pas l'apanage de l'ONU. Ainsi, par exemple, la déclaration du Caire de 1993 a-t-elle fixé l'anticipation et la prévention comme objectifs premiers du mécanisme de l'OUA²⁴ pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits.

²⁴ OUA : Organisation de l'unité africaine

II 2/ En période de crise et pendant les conflits

En théorie, les périodes de tension prolongées sont l'occasion de réaliser des investissements visant à accroître la capacité de faire face aux crises, surtout parmi les groupes les plus vulnérables (constitution de stocks de semences, de denrées de première nécessité, de matériel agricole...). Hélas, dans la pratique, même si chacun reconnaît l'importance de la préparation aux catastrophes, les affectations de ressources ne suivent guère. En revanche, dans les situations d'urgence complexes, l'aide extérieure injecte, si la situation militaire le permet, des ressources substantielles dans un contexte de grande pénurie, où la maîtrise des ressources est un objectif important pour les parties en conflit. Or, si l'on considère souvent que l'aide est un levier puissant pour la consolidation de la paix et la réconciliation, elle peut aussi avoir l'effet contraire et aggraver les rivalités en faisant monter les enjeux de la lutte pour le pouvoir politique.

Dans des situations de conflit ouvert, le droit à l'aide humanitaire doit être maintenu. En même temps, les donateurs doivent être conscients que l'aide est souvent perçue comme étant destinée à soutenir l'une des parties au conflit. Bien qu'en matière humanitaire, le principe d'impartialité ne soit pas contesté, il est parfois très difficile de le traduire en termes opérationnels dans les situations de conflit. Néanmoins, dans les situations extrêmes marquées par la violation systématique des droits de l'homme, la purification ethnique, le génocide et autres crimes de guerre, l'impartialité vis à vis des parties dans le cadre de critères purement humanitaires peut s'avérer théoriquement être chose plus aisée. Le respect de ce principe suppose que :

- L'aide extérieure soit distribuée de sorte qu'aucune des parties ne puisse en tirer un avantage politique ou militaire, notamment en essayant de contrôler l'accès aux ressources de l'aide ou en revendant les fournitures humanitaires cédées ou dérobées.
- L'aide ne contribue pas indirectement à la prolongation du conflit en permettant aux belligérants de se dérober à leur obligation de répondre aux besoins urgents des populations.
- Les programmes traitent sur le même pied d'égalité les réfugiés rapatriés et les personnes déplacées.
- Les programmes ne doivent pas affaiblir sensiblement les structures administratives locales, lorsqu'elles existent encore, qui sont souvent court-circuitées par des ONG mieux équipées qu'elles pour assurer ce service.
- Les donateurs doivent surveiller l'impact des secours sur l'offre des denrées alimentaires et sur le mécanisme des prix, mais aussi sur les niveaux de salaire lorsque les organismes d'aide embauchent du personnel local.

De plus, dans les situations de conflit ouvert, il faut souvent négocier avec les parties pour obtenir la sécurité de passage des secours humanitaires. Néanmoins, la pratique qui consiste à offrir de l'argent aux belligérants pour s'assurer l'accès aux populations qui attendent des secours contribue directement à donner crédibilité et autorité à ceux qui ont recours à la violence. En outre, la pratique de négocier l'accès des secours conduit souvent à son détournement des populations les plus nécessiteuses.

Enfin, il convient de rappeler que sur le terrain le passage d'une situation d'urgence à la phase de développement à long terme ne constitue pas un continuum. Dès le temps de crise, les secours d'urgence, les activités de reconstruction et l'aide au développement coexistent avec d'innombrables interactions et, en toute rigueur, devraient être intégrées dans une stratégie à long terme. Or, en période de crise, les fortes pressions exercées par les médias et

l'opinion publique dans les pays donateurs en faveur d'une réaction rapide pour secourir le plus grand nombre de victimes possible peuvent se traduire par des apports d'aide sur une grande échelle mais qui, en l'absence de décisions réfléchies, ne prennent pas toujours les formes d'intervention les plus appropriées. Il s'agit là d'un défi majeur car dans la pratique les frontières institutionnelles, budgétaires et fonctionnelles entre les secours et la coopération pour le développement peuvent aboutir à des contradictions ou à des lacunes et faire obstacle à la coordination.

II 3/ Rétablissement de la paix et aide au relèvement

L'objectif de la reconstruction après un conflit n'est pas de restaurer les conditions d'avant la crise, mais de jeter les fondations de la paix et d'un développement durable. Lorsque l'autorité civile s'est effondrée, la première des priorités est de restaurer la crédibilité d'une administration légitime au niveau de l'Etat, considérée par les citoyens comme étant au service de tous les groupes et capable d'alléger les tensions qui persistent inévitablement après le conflit. Or, les situations post conflictuelles offrent souvent des possibilités inhabituelles de réforme politique, économique, et administrative.

II 3 1/ Les possibilités de réforme dans le domaine politique.

La construction de la paix repose sur la reconnaissance par tous les secteurs de la société de la légitimité de l'Etat et sur la crédibilité des institutions gouvernementales. Les efforts déployés pour soutenir la démocratisation et le renforcement des institutions correspondent à des objectifs étroitement liés. La démocratisation est un processus complexe, progressif et participatif par lequel les citoyens, la société civile et l'Etat instaurent un ensemble de normes, de valeurs et d'institutions qui organisent leurs rapports dans des conditions de régularité, de représentativité et d'équité. La stratégie de l'aide en matière d'affaires publiques doit s'adapter aux circonstances. Ainsi, face à un Etat autoritaire, les possibilités d'un dialogue constructif risquent d'être restreintes, et les donateurs peuvent être obligés de limiter leur aide aux secteurs non gouvernementaux prêts à la réforme. Pour les autres pays en voie de démocratisation, l'aide peut être axée sur le renforcement des acteurs de la société civile et des processus démocratiques, et notamment sur les domaines suivants :

Le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Les donateurs et les organisations se doivent de soutenir les principes internationaux énoncés dans la charte des Nations unies et élaborés dans la déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et la déclaration de Vienne de 1994 et de respecter les dispositions des autres conventions internationales ou régionales auxquelles ils ont adhéré. L'action visant à renforcer l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme devra se concentrer sur les structures et les processus d'élaboration et d'interprétation de la loi et de la politique sociale (Parlements et tribunaux) ainsi que sur ceux qui les mettent en œuvre et les font appliquer (administration, forces de police, forces armées). L'expérience montre que c'est lorsqu'elles sont intégrées dans une stratégie globale que ces interventions ont le plus d'efficacité et non lorsqu'elles ont lieu isolément.

Favoriser les processus participatifs et démocratiques.

Favoriser la participation populaire à la définition des priorités de la gestion des affaires publiques est indispensable à la consolidation de la paix. La participation renforce la société civile et l'économie en permettant aux individus, aux communautés et aux

organisations de négocier avec les institutions et les administrations, leur donnant ainsi la possibilité d'influer sur la politique des pouvoirs publics et de la contrôler. La participation favorise aussi le traitement pacifique des conflits d'intérêts. Plus concrètement, les donateurs peuvent apporter une aide dans les domaines suivants :

- la fourniture d'une assistance technique et de conseils spécialisés dans le domaine de la politique de décentralisation ;
- la clarification des responsabilités fonctionnelles respectives des différents échelons de l'administration (par exemple, mise en place de systèmes permettant de répartir les recettes fiscales et les responsabilités correspondantes) ;
- le renforcement des capacités des instances représentatives intermédiaires (assemblées régionales, conseils locaux...) ;
- le renforcement de la représentation des groupes minoritaires dans la fonction publique.

La démocratisation permet aux citoyens de faire connaître au gouvernement leurs besoins et intérêts ainsi que de protéger les droits des groupes vulnérables. Un système démocratique comporte en outre des mécanismes de règlement pacifique des crises, y compris celles relatives à la répartition des pouvoirs politique et économique, et des mécanismes pour le transfert des responsabilités politiques. L'aide publique peut porter sur les domaines suivants :

- la réforme de la constitution ;
- le renforcement des institutions politiques représentatives y compris les partis politiques ;
- l'organisation et la surveillance des élections et des référendums (ex : Angola 1992, Cambodge 1993, Haï ti en 1996, Mozambique 1993-1995...) ;
- la mise en place et le contrôle des autres institutions démocratiques (cours de justice, cours constitutionnelle, organes législatifs et exécutifs...).

Renforcer les institutions publiques.

La partialité et la corruption des institutions chargées de gérer les ressources publiques portent atteinte directement à la crédibilité de l'Etat, ce qui risque d'encourager certains groupes à recourir à la force pour provoquer le changement. Il s'agit de :

- soutenir l'exécutif pour améliorer l'efficacité des services publics et favoriser la transparence ;
- soutenir la fonction publique pour améliorer l'impartialité et l'accessibilité des institutions ;
- renforcer le contrôle des institutions civiles sur les affaires politiques et économiques ainsi que sur les forces armées.

Renforcement des systèmes de justice et de sécurité.

Pour être efficace, les systèmes de justice et de sécurité doivent reconnaître et protéger les droits des individus et être accessibles à tous. Ils doivent en outre être impartiaux et indépendants du pouvoir politique. Toutefois, les évolutions dans cette fonction régaliennne ne peuvent être conduites que si le gouvernement bénéficiaire est convaincu de l'avantage des règles de droit et de justice. En effet, les systèmes judiciaires et de sécurité sont de la responsabilité de l'Etat et constituent le fondement de la souveraineté du pays. L'action à entreprendre dans ces deux domaines ne doit pas porter atteinte au monopole de l'Etat en matière d'exercice de la force et de l'autorité, mais au contraire le renforcer dans le cadre fixé par la loi.

Tous les efforts visant à renforcer les moyens de consolidation de la paix et de prévention des conflits avec l'aide au développement sont dans une certaine mesure conditionnés par l'environnement juridique dans lesquels ils sont entrepris. Aussi, dans ce domaine, les donateurs doivent-ils, autant que faire ce peut, prendre l'initiative d'aider à mettre au point des mécanismes qui assurent le maintien de la loi et de l'ordre. Les mesures de soutien peuvent se concentrer sur :

- les institutions juridiques et judiciaires officielles (tribunaux, médiateurs, commission de réforme des lois, forces de police et services pénitentiaires...) ;
- les structures et les groupes communautaires traditionnels chargés de faire appliquer la loi et de régler les litiges ;
- l'amélioration de l'accès aux systèmes judiciaires.

En matière de sécurité, il peut être nécessaire pour la paix de réformer les forces de sécurité pour les rendre plus comptables de leurs actes, à rendre leur conduite plus professionnelle et à renforcer le contrôle exercé par le pouvoir civil. A ce titre, le soutien international peut contribuer à :

- la formation des dirigeants civils aux questions de sécurité, (suivi du comportement, des performances et du rapport coûts efficacité des forces de sécurité) ;
- la désignation d'un médiateur indépendant et la création de commissions chargées de la supervision des forces de sécurité ;
- la formation de la police notamment en termes de respect des droits de l'homme et des règles de déontologie (ex : Cambodge, Haï ti) ;
- le renforcement des forces de sécurité pour contre balancer le poids des milices armées (ex : Cambodge).

Enfin, la communauté des donateurs doit étendre son action au bien fondé des dépenses militaires des pays en sortie de crise, et donc dans la plupart des cas à sa réduction chaque fois que possible. Compte tenu de la sensibilité de ce sujet, il est bien évident le règlement efficace des questions liées aux dépenses militaires constitue un véritable défi pour les organisations internationales et les donateurs qui ne peut être relevé qu'avec la volonté des pays bénéficiaires de l'aide. Les secteurs auxquels l'aide internationale pourrait profiter le plus sont :

- L'appui des programmes de démobilisation (Cf. Paragraphe II 3 4 3).
- L'appui des efforts civils de surveillance de l'armée afin d'assurer une gestion responsable des dépenses militaires (les civils qui s'occupent de questions de défense n'ont souvent pas la formation nécessaire pour remettre en cause les évaluations militaires). Des institutions démocratiques qui fonctionnent bien sont naturellement une condition essentielle à une surveillance efficace.
- L'aide à la restructuration des ministères de la défense et à la professionnalisation des forces militaires. La professionnalisation des forces armées permet parfois de l'aider à lui faire prendre conscience de son rôle et du comportement auquel on est en droit de s'attendre.
- L'amélioration de la capacité d'assurer une gestion de haute qualité des dépenses de l'Etat et du secteur public, surtout en ce qui concerne l'établissement des budgets militaires qui épuisent les maigres réserves nécessaires à l'investissement et à la distribution. Ces budgets doivent être arrêtés sur une base annuelle tenant compte des contraintes de disponibilité des ressources associées au maintien d'une situation économique saine.
- L'appui des efforts collectifs axés sur l'amélioration des mesures sous-régionales ou régionales de sécurité et d'instauration de confiance.

La promotion du concept du respect des droits de l'homme se traduit la plupart du temps par la mise en place de programmes particuliers dont le contenu et l'ambition varient selon les pays bénéficiaires. En pratique, ils peuvent porter sur :

- le traitement des réfugiés et des demandeurs d'asile (ex : Belize) ;
- l'implantation d'agences spécialisées en la matière (ex : Guatemala, Salvador) ;
- la formation de superviseurs (ex : Nicaragua)...

La volonté de faire respecter les droits de l'homme n'est hélas pas sans conséquences sur le processus de rétablissement de la paix et de réconciliation. Ainsi, au Rwanda et au Cambodge, le désir de punir les responsables des génocides a eu un impact profond sur la volonté des parties à négocier une issue aux conflits. Au Rwanda, la constitution du tribunal pénal international, outre le fait que ses résultats sont restés modestes, a retardé l'établissement de la paix dans le pays.

II 3 2/ Les possibilités de réforme dans le domaine économique.

La stabilité économique est une condition nécessaire du progrès économique. Au Ghana et en Ouganda, pays dotés de riches ressources humaines et matérielles, l'agitation politique incessante a entraîné le délabrement des infrastructures et contraint nombre d'individus à chercher refuge dans des secteurs dénués de structure ou de subsistance. De même, les pays engagés dans des conflits interminables comme le Tchad, le Mozambique, le Soudan, la Somalie, le Nigeria... ont sérieusement compromis leur essor économique et ont presque toujours été les premières victimes des famines dévastatrices.

Les pays se relevant d'un conflit violent ont un besoin urgent de mobiliser des ressources financières tant à l'intérieur qu'à l'extérieur dans des circonstances exceptionnelles de pénurie. La nécessité de sauvegarder la paix civile, de remettre en état les infrastructures de base, de réformer les institutions publiques, de relancer l'économie et de créer des emplois, exerce une lourde ponction sur les ressources budgétaires. Dans le même temps, l'impératif de jeter les bases d'une économie équilibrée et stable, et de rétablir la confiance des investisseurs privés implique de maîtriser les tensions inflationnistes. L'élaboration d'un cadre macroéconomique sain pour la reconstruction est donc une priorité. L'objectif doit être d'établir une estimation réaliste du coût des activités de reconstruction et des efforts de paix et de s'assurer qu'il est compatible avec les ressources probablement disponibles ainsi qu'avec les capacités d'absorption du pays. Or, il se peut que les autorités mises en place de fraîche date n'aient que peu ou pas d'expérience économique au niveau gouvernemental, d'où la nécessité de les former dans un certain nombre de domaines spécialisés de la gestion économique et des finances publiques. Il importe notamment de restaurer le plus tôt possible la capacité d'appliquer une gestion économique de base, et, lorsque le troc et l'économie informelle ont remplacé les transactions monétaires, de remettre sur pied les services de base dans le domaine des changes, du commerce et de la banque. C'est pourquoi, les autorités nationales ont le plus souvent un besoin d'assistance dans les domaines suivants :

- La gestion des finances publiques (préparation et exécution du budget, imputation et contrôle des dépenses, recouvrement des recettes...).
- Le management macro-économique (ex : Géorgie, Libéria, Angola...).
- La formulation de la politique de change et la politique monétaire (création d'une autorité monétaire, réouverture de la Banque centrale, réforme monétaire, procédures comptables applicables aux banques, administration du système des paiements, collecte des informations économiques (ex : Vietnam 1992-1996)...

- L'absorption et l'emploi de l'aide internationale. L'utilisation des ressources économiques de l'Etat pour soutenir les gouvernements en place a souvent profondément affecté les résultats économiques de bien des pays. Plus l'Etat s'implique dans l'économie, plus les émoluments sont conséquents pour assurer la fidélité des mandants. Les donateurs doivent user de la dépendance accrue des pays en difficulté pour amener les gouvernements à se sentir plus responsables de l'aide qu'ils reçoivent. L'aide hors projet, qui suppose davantage de transferts directs de moyens financiers et moins de créations de systèmes complexes exigeant des frais d'entretien permanents, peut parfois constituer une solution intéressante.

II 3 3/ Les possibilités de réforme dans le domaine administratif

La sécurité des personnes et le respect des droits fondamentaux de l'être humain sont la clé de voûte de tout effort de stabilisation. Il est capital de reconstruire des institutions crédibles non seulement à l'échelon central, mais aussi local, car elles auront une influence déterminante sur l'ensemble de l'effort de reconstruction. Beaucoup d'éléments constitutifs d'un Etat de droit peuvent nécessiter une aide pour prendre toute leur efficacité. Ils comprennent principalement la formation de la police, des avocats et des juges ainsi que le renforcement des capacités de règlement des litiges civils en matière foncière.

La polarisation des relations sociales compte parmi les conséquences les plus dévastatrices des conflits violents. Des conditions d'insécurité contribuent à la création d'un climat de méfiance durable. Il est donc essentiel, pour soutenir la réconciliation nationale, d'aider à **la reconstruction des relations intercommunautaires** et d'appuyer la participation de la société civile à la vie politique nationale.

Améliorer la sécurité alimentaire est fondamental pour toute stratégie de prévention systématique comme pour assurer, dans le prolongement de l'aide d'urgence, un développement durable. Cela comprend des efforts pour améliorer la productivité agricole et le fonctionnement des circuits de distribution ainsi que d'autres mesures propres à favoriser la stabilisation des prix à la production. La remise en route des services sociaux essentiels ayant trait à la santé, à l'éducation, à l'approvisionnement en eau et à la reconstitution des moyens d'existence des enfants et des femmes.

En outre, **le développement des capacités techniques et administratives** des principales administrations (ex : Uruguay 1990-1996) ne saurait être différé sans compromettre la durabilité du processus de reconstruction. Lorsque l'insuffisance de personnel qualifié est critique, il se peut que les donateurs soient obligés de mettre à disposition des pouvoirs publics du personnel détaché pour une courte durée. Il est possible aussi de mobiliser, grâce à des incitations spéciales, des membres de la diaspora en exil.

II 3 4/ Les possibilités de réforme dans les autres domaines

Si l'aide dans les domaines politique, économique et administratif est absolument prioritaire, elle ne saurait se limiter à ces trois secteurs.

II 3 4 1/ Les médias

Les médias sous contrôle sont souvent utilisés par les belligérants pour attiser la haine, diffuser la propagande, déformer les événements et renforcer leur position. En période de crise, la simplicité d'accès à une information libre, honnête et complète est une nécessité pour apaiser les tensions. L'aide peut alors porter sur les domaines suivants :

- le soutien à l'établissement ou à la modification des lois concernant l'indépendance et la liberté de la presse ;
- la formation des journalistes locaux ;
- la création et le maintien de systèmes de médias nationaux et locaux autonomes ;
- la promotion du rôle des médias dans une société démocratique ;
- l'apprentissage de l'anglais pour faciliter l'accès à l'information internationale (ex : Kirghizstan) ;
- la fourniture d'équipements de production audiovisuelle.

II 3 4 2/ Le retour des réfugiés

Le rétablissement de l'Etat de droit, le respect des droits de l'homme et la restauration des conditions de paix doivent se traduire par un encouragement au retour des réfugiés et des personnes déplacées. La réintégration de ces populations constitue souvent le premier pas véritable vers la réconciliation nationale. Elle doit naturellement s'inscrire dans un cadre juridique offrant des garanties aux rapatriés. Outre la restauration d'une sécurité minimale, les priorités de réintégration incluent l'accès aux ressources en eau et à l'assainissement, la fourniture d'intrants agricoles, la mise en place d'infrastructures de transport et de communication, de services sociaux (santé et éducation). De plus, le processus de réintégration ne peut être engagé avant que les zones sûres ou à faible risque aient été identifiées. Les mesures d'identification, de signalisation et de déminage des zones minées constituent l'une des grandes priorités dans ce contexte. Le retour des réfugiés implique donc la mise en place de programmes de relèvement lourds. Ils sont en général entrepris par le UNHCR pour les réfugiés et par l'OCHA²⁵ pour les déplacés ; les ONG nationales et internationales étant associées à ces opérations en tant que partenaires pour l'exécution des programmes du HCR. Ils prennent en compte les besoins du court terme, mais aussi du long terme sachant que souvent l'aide initiale au retour se prolonge par des programmes plus vastes tels que les programmes de relèvement et de réinsertion parrainés par le PNUD, l'UNOPS²⁶ ou l'UNV²⁷, en collaboration notamment avec l'UNICEF et le WHO²⁸. Selon les situations locales, ils peuvent porter sur :

- la reconstitution du tissu social des zones touchées par les conflits par la revitalisation de l'activité économique locale et la reconstruction des infrastructures détruites par la guerre. Cela peut se faire en partie grâce à des travaux publics à forte intensité de main d'œuvre ou des programmes "vivre contre travail" ;
- la remise en place des systèmes locaux de santé ;
- l'institution des systèmes locaux d'éducation (gestions des infrastructures et des services éducatifs) ;
- la fourniture des intrants aux paysans et l'aide à la commercialisation ;

²⁵ OCHA : United Nations office for the co-ordination of humanitarian affairs – Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies.

²⁶ Bureau des services d'appui aux projets des Nations Unies (traite des programmes du niveau national ou régional).

²⁷ UNV : United Nations volunteers (traite des programmes au niveau de la communauté).

²⁸ WHO : World health organisation.

- la reconstruction de l'infrastructure matérielle (routes, réseaux d'irrigation, systèmes d'approvisionnement en eau potable, écoles, centre de soins, logements, réseaux d'assainissement) ;
- la réhabilitation de l'environnement en établissant les mécanismes de planification de l'utilisation des terres.

II 3 4 3/ La démobilisation

La réussite de la démobilisation et du retour des anciens combattants est une autre condition essentielle de la stabilité politique et de la reconstruction des sociétés déchirées par la guerre. Elle est souvent, au lendemain d'un conflit armé, une première priorité pour les gouvernements et ceux-ci font appel à la communauté internationale (ex : Ouganda en 1992, Ethiopie, Mali en 1996, Somalie, Mozambique...) pour certains aspects des programmes de démobilisation tels que :

- la supervision des opérations de recensement des combattants et des armes ;
- la fourniture de ressources pour aider le gouvernement à payer les soldes ;
- la fourniture d'une aide initiale à la réinsertion sous la forme d'allocations destinées à aider à la satisfaction des besoins essentiels des anciens combattants (logement, soins, vivres, habillement...) pendant une période pouvant aller jusqu'à deux ans ;
- la fourniture d'une aide spéciale en matière de formation professionnelle, de validation des compétences et de recherche d'emploi ;
- la constitution d'une commission mixte para-gouvernementale pour assurer le pilotage du processus de démobilisation et de réintégration en même temps que la coordination au sein de la communauté des donateurs ;
- la mise en place de moyens pour réduire la quantité d'armes en circulation et gérer la destruction des armes "excédentaires"²⁹ ;
- la mise en place de programmes particuliers chargés de la démobilisation et de la réinsertion des enfants soldats ;
- l'offre d'une prime pour le reversement des armes individuelles qui n'ont pas été rendues à la démobilisation (sous réserve d'une application à des zones peu étendues, à une population favorable et d'un contrôle des opérations de restitution par une ONG indépendante des influences extérieures qui s'exercent sur les membres des parties pour qu'ils se débarrassent de leurs armes ou au contraire les conservent)...

Cette aide peut paraître déroger aux principes d'équité qui s'appliquent au reste de la population. Car, c'est leur capacité de casser si facilement le processus de paix qui justifie qu'on accorde à ceux qui ont le sentiment d'avoir consenti de grands sacrifices personnels et d'avoir enduré l'essentiel des souffrances de la guerre une attention particulière. C'est ainsi qu'au Nicaragua, et dans une moindre mesure au Salvador, le processus de paix fut mis en péril par les ex-combattants qui n'ont pas pu s'adapter à l'économie post-confliktuelle. De plus, lorsque à l'issue d'un conflit aucun vainqueur ne s'est clairement imposé, le sentiment de frustration de la victoire ou le non-respect de promesses gouvernementales antérieures à l'accord de cessez le feu peuvent aisément se traduire par une reprise des combats. Ce risque toujours présent d'une reprise des hostilités a souvent pour conséquence de faire hésiter les donateurs à financer les programmes d'aide à la démobilisation.

²⁹ L'histoire des interventions internationales montre que jamais ce genre d'action n'a pu être mené à son terme, sauf peut être au Salvador. En revanche, au Liban, en Angola, en Somalie, au Cambodge les résolutions de l'ONU n'ont pas été menées à leur terme.

II 3 4 4/ Le déminage

Enfin, la menace omniprésente et imprévisible que représentent les mines demeurées en place est un obstacle majeur à la reprise d'une vie normale et au développement économique, social et politique. Les souffrances humaines causées par les mines anti-personnelles sont une source de préoccupation croissante pour la communauté internationale depuis dix ans. Face aux conséquences d'un emploi déraisonné des mines (pose au hasard, absence de relevés, pose par les belligérants, mais aussi par les particuliers...), les organisations humanitaires sont confrontées à deux problèmes majeurs :

- à court terme, d'importantes ressources sont nécessaires pour venir en aide aux blessés et aux mutilés qui ont besoin de soins médicaux et de programmes de rééducation motrice ;
- à long terme, la localisation et l'enlèvement des mines terrestres sur l'ensemble du territoire en cause exigeront des moyens considérables, probablement pendant des décennies, et détourneront des ressources qui auraient pu être consacrées à la reconstruction et au développement³⁰.

En fait, le déminage est directement lié à la transition de la phase des secours d'urgence à celle du développement et à la normalisation progressive de tous les aspects de la vie économique. En termes de déminage, la communauté internationale peut apporter son aide dans les domaines suivants :

- l'évaluation, à un stade précoce, du problème au moyen de relevés d'urgence ;
- la détermination d'un programme de déminage comportant un système transparent d'évaluation des priorités ;
- le lancement immédiat d'opérations de déminage, en faisant appel aux ONG spécialisées en la matière ;
- la création d'une capacité nationale de déminage et la formation du personnel national de déminage (le personnel étant recruté en priorité au sein des anciens militaires démobilisés) ;
- le lancement de programmes de sensibilisation au danger des mines à destination des femmes et des enfants ;
- la fourniture de ressources spécialement affectées à cette activité sur le très long terme³¹ ;
- l'examen des aspects institutionnels des opérations de déminage qui sont essentiels pour en assurer la durabilité ;
- la rééducation post-traumatique des blessés.

³⁰ Le coût moyen de production d'une mine est estimé entre 10 et 20 dollars, alors que les coûts du déminage sont de 300 à 1000 dollars par mine. En outre, on évalue à plus de 2 millions le nombre de mines posées chaque année alors que les opérations de déminage ne permettent d'en relever qu'environ 100 000/an.

³¹ Au sein de l'ONU, le Département des affaires humanitaires a été nommé centre nerveux des activités de déminage. Il a notamment créé un fonds d'affectation spécial destiné à procurer des ressources permettant d'engager rapidement des opérations de déminage qui auraient risqué d'être reportées à plus tard faute de crédits immédiatement disponibles. L'action du Département des affaires humanitaires est naturellement complétée par celle du PNUD au-delà du stade de l'urgence.

III/ L'apport des forces armées en termes d'aide au développement et de rétablissement de la paix.

Parce que les forces armées sont l'outil des puissances étrangères et que leur engagement sur un territoire extérieur n'est jamais neutre, l'intervention des forces militaires, même mandatées par l'ONU, est toujours mesurée à l'aune des liens historiques existant entre intervenant et bénéficiaire (colonisation, assistance technique militaire ou protection intéressées, zone d'influence politique ou stratégique...). A partir de là, le jeu est faussé, le rétablissement de la paix durable est compromis.

Il n'en demeure pas moins que l'engagement militaire, dans le cadre de l'exécution d'actions préventives ou en complément d'autres actions civiles, reste bien souvent une nécessité. L'expérience de la Somalie montre que le déploiement massif de forces peut, en effet, éviter certaines catastrophes à grande échelle telles que la famine, le nettoyage ethnique.... En outre, bien souvent la reconstruction de la paix ne peut pas être mise à bien sans le support d'opérations de maintien de la paix (ex : ex-Yougoslavie). Il faut bien comprendre par là qu'il n'appartient pas aux armées de rétablir la paix ; il s'agit là du rôle des diplomates et des politiques. Elles sont mandatées pour désamorcer l'état de violence et aider à y mettre fin pour permettre au processus de rétablissement de la paix de se dérouler dans un environnement favorable. Les opérations de maintien et de rétablissement de la paix ne sont donc que des mesures transitoires.

III 1/ L'apport et l'emploi des forces d'intervention

L'emploi des forces doit avant tout répondre au critère d'impartialité vis à vis des parties, qu'il ne faut néanmoins pas confondre avec celui de la neutralité. L'impartialité exige un degré de jugement face à des principes ou un mandat, au contraire de la neutralité. A ce titre, les forces engagées ne doivent pas se battre pour des objectifs précis, contribuant ainsi au renforcement du climat de violence, mais elles doivent rechercher des solutions pacifiques sur le terrain quel que soit l'endroit où la violence se manifeste.

Les actions possibles à réaliser au cours d'une opération de soutien de la paix peuvent être les suivantes :

- La supervision des cessez-le-feu.
- L'évacuation d'une zone. Cette action ne peut être menée par les organisations humanitaires, car elle exige des moyens importants de transport, de transmissions et de traitement des informations.
- La mise en place de corridors humanitaires. On distingue alors les corridors d'acheminement visant à faire parvenir des secours à la population, les corridors d'évacuation destinés à extraire les personnes en danger immédiat et les corridors de retour destinés à favoriser le rapatriement des personnes déplacées ou des réfugiés.
- La protection de la population.
- L'aide humanitaire directe en cas d'extrême urgence (acheminement de vivres, de soins médicaux...) ou indirecte (soutien logistique, soutien médical, protection).
- La dépollution et la remise en état des réseaux d'acheminement de l'aide...

A l'issue d'un conflit interne, et en l'absence de structures gouvernementales efficaces, les forces armées peuvent être appelées à apporter leur concours à la phase de reconstruction de

la paix durable. Elles participent alors pleinement à l'aide au développement du pays bénéficiaire. Au cours de cette période de transition, les tâches qui peuvent être confiées aux armées couvrent un large spectre de missions qui peuvent être regroupées de la manière suivante :

- L'aide directe logistique aux organismes gouvernementaux locaux (fourniture d'énergie, d'eau, de moyens de transport, de moyens de communication...).
- L'aide à la coordination des activités d'organismes divers agissant sur le terrain.
- La démobilisation des belligérants et le désarmement des parties.
- La reconstruction d'infrastructures détruites par les conflits.
- Le rétablissement de l'ordre et de la loi, et notamment le soutien aux forces de sécurité locales lorsque la situation l'exige.
- La formation de démineurs locaux.

Pour ce qui est du déminage, un des principes fondamentaux des missions de maintien de la paix veut qu'il relève de la responsabilité des organismes nationaux et du personnel local. Mis à part le signalement de l'existence des champs de mine, les contingents étrangers n'assurent pas en principe eux-mêmes le marquage et la neutralisation des mines. Ils peuvent toutefois fournir des instructeurs et mettre en place des centres temporaires de formation du personnel national aux bases théoriques et pratiques du déminage comme par exemple au Cambodge et en Afghanistan. Dans la pratique si certaines ONG sont parfaitement compétentes pour mener ces opérations, en revanche leur capacité d'intervention ne leur permet généralement pas de mener ces activités à une échelle qui soit à la mesure du problème. Il faut bien noter que les coûts de détachement du personnel militaire pour répondre aux besoins d'assistance technique des organismes nationaux de déminage sont en général supportés par le budget de défense des pays donateurs, et sont rarement imputés aux ministères des affaires étrangères ou du développement.

III 2/ L'aide aux ONG et à la fonction humanitaire

L'aide humanitaire constitue le premier pas vers la reconstruction, la réhabilitation et le développement des pays en crise, et à ce titre il mérite un examen particulier.

Lorsque, le 9 décembre 1992, une force d'intervention mandatée par les Nations Unies et placée sous commandement américain a débarqué sur les plages de Mogadiscio, des médias annonçaient "l'an 1 du devoir d'ingérence". Pour la première fois, une opération militaro-humanitaire était entreprise sans raison autre que la pacification d'un pays en proie à la famine et à la guerre civile.

Les décisions de plus en plus fréquentes de faire appel aux militaires nationaux pour gérer les crises humanitaires engendrées par les conflits civils répondent, en règle générale, à trois principes politiques :

- Un bon traitement des crises humanitaires suppose bien souvent des moyens supérieurs à ceux dont disposent les acteurs civils.
- Dans un environnement instable, les militaires sont, de nature, à même d'assurer la sécurité des opérations de secours.
- L'engagement de militaires est un acte politique fort.

Sur le terrain et d'une manière générale, les forces armées peuvent assumer trois rôles bien distincts, dont les deux premiers dans un contexte conflictuel :

- l'aide humanitaire aux populations en détresse, c'est à dire l'organisation et l'acheminement des secours de manière indépendante ou en liaison avec les ONG, les OI et les organisations d'Etat présentes,
- l'intervention militaire d'urgence pour assurer la survie des populations en faisant cesser les exactions commises contre une faction,
- la protection des organisations humanitaires, des biens et des personnes ; rôle confié en l'absence de forces de police locales en mesure d'assurer cette mission.

III 2 1/ Types de participation

Il est possible d'établir trois grands types de participation des militaires à la fonction humanitaire.

Le soutien d'une opération humanitaire continue

Il s'agit de la forme originelle de l'assistance militaire humanitaire. Elle consiste en un soutien, le plus souvent logistique (fourniture de moyens de transport, de capacités en ingénierie, de réparation d'infrastructures...), des efforts humanitaires. On peut citer, à titre d'exemple, la participation d'appareils belges à l'opération "Lifeline Sudan" et la mise en place d'un pont aérien américain à Mombassa en 1991.

L'intervention humanitaire imposée par la force

Il convient dans ce cas de protéger, par la force si nécessaire, l'acheminement de l'aide humanitaire. Ces opérations sont alors conduites sous-chapitre VII de la charte des Nations unies. Les principaux exemples que l'on peut citer sont les opérations multilatérales conduites dans le nord de l'Irak (établissement d'une zone de sécurité, puis retour des réfugiés), en Bosnie (protection de l'aéroport de Sarajevo et liberté d'accès des convois humanitaire vers la ville - après extension du mandat initial) et en Somalie (protection de la distribution de l'aide et distribution éventuelle).

L'opération Turquoise qui s'est déroulée au Rwanda en 1994 sous l'égide de l'ONU a été définie comme une mission humanitaire. Néanmoins, à l'exception d'organismes dédiés tels que l'EMMIR³² et la BIOFORCE³³ spécialisés dans l'intervention sanitaire en cas de catastrophe sanitaire, les moyens militaires français déployés avaient une vocation essentiellement opérationnelle et disposaient notamment de blindés légers et d'avions de chasse. La France a en effet considérée que cette mission qui s'inscrivait dans le cadre des missions à but humanitaire et non pas comme une mission humanitaire ; la mise en œuvre de moyens militaires avait pour but d'arrêter les massacres et de créer les conditions de sécurité permettant l'exercice de l'action humanitaire.

L'aide humanitaire en complément d'opérations de maintien de la paix

Si durant la guerre froide, les opérations de maintien de la paix avaient pour mandat exclusif de préserver les cessez-le-feu négociés, aujourd'hui ces missions assurent systématiquement des tâches plus ambitieuses telle que la mise en œuvre de règlements globaux comme par exemple au Cambodge. En fait, l'une des caractéristiques de l'aide humanitaire en tant que complément au maintien de la paix est bien souvent la subordination des objectifs humanitaires aux objectifs politiques.

³² EMMIR : Elément médical militaire d'intervention rapide

³³ BIOFORCE : Elément spécialisé dans la vaccination dans le cadre de la prévention d'épidémie

III 2 2/ Champ de compétence des militaires et domaines d'excellence

Il est bien évident que les armées disposent d'un éventail de possibilités d'action très diversifié. Il n'en demeure pas moins qu'il n'appartient pas aux armées lorsqu'elles interviennent de se substituer à l'ensemble des moyens civils d'aide. Au contraire, chaque fois que possible, les armées devront laisser intervenir les acteurs civils qui sont les mieux préparés pour aborder les problèmes de développement sur le long terme et qui sont parfois plus efficaces que les moyens militaires.

C'est ainsi que le secteur civil convient le mieux pour la grande majorité des tâches humanitaires et en particulier pour celles impliquant un acheminement direct de l'aide :

- Le secteur civil est plus efficace pour se procurer les approvisionnements nécessaires à l'aide humanitaire. Néanmoins, il ne faut perdre de vue que le secteur civil obtient bien souvent des ressources financières complémentaires en raison de la visibilité que l'implication des militaires confère à une crise humanitaire.
- Les capacités médicales du secteur civil sont mieux adaptées aux besoins des populations en situation d'urgence médicale.
- Les agences civiles sont plus compétentes pour évaluer et utiliser les ressources locales et créer des interactions avec les populations.
- Les agences civiles sont plus à même de gérer les camps de réfugiés.
- Les agences civiles ont un avantage relatif en matière d'adduction d'eau et d'assainissement (MSF³⁴, ACF³⁵, Oxfarm...).

En revanche, le secteur civil n'est pas capable d'effectuer toutes les tâches nécessaires aux opérations d'aide humanitaire durant un conflit, et il est possible d'isoler un nombre de domaines dans lesquels le secteur militaire possède des capacités uniques. Ils relèvent tous du soutien des opérations :

La sécurité.

Les conflits postérieurs à la guerre froide ont mis à mal l'action de l'aide humanitaire neutre. Pour certaines factions ou autres milices, l'aide est devenue un enjeu politique ou financier. Dès lors, les forces armées peuvent devenir des outils nécessaires pour assurer la sécurité des bénévoles et des convois. C'est cette hypothèse qui a présidé au déploiement de forces en Somalie et en Bosnie et dans les deux cas les militaires ont remporté un certain succès. Les pillages ont diminué et une partie de l'aide est parvenue là où elle ne serait jamais arrivée sans les forces.

Le renseignement.

Dans un contexte de conflit, une présence militaire peut bien souvent fournir des renseignements concernant la sécurité notamment que la communauté humanitaire ne peut obtenir par ailleurs. En Bosnie, par exemple, les principaux acteurs humanitaires ont classé le renseignement en tête des services rendus par les forces militaires. Au Zaï re, les moyens militaires mis en œuvre (appareil de photo-reconnaissance et imagerie satellite) ont montré toute leur utilité pour suivre le déplacement des flots de réfugiés.

Les capacités en matière de pont aérien.

Malgré la disponibilité croissante d'appareils commerciaux à bas prix, les militaires conservent une capacité que le secteur commercial n'a pas en termes de largeur à basse

³⁴ MSF : Médecins sans frontières.

³⁵ ACF : Action contre la faim.

altitude de vivres et de pont aérien rapide et massif, y compris dans les secteurs à haut risque (pont aérien de Sarajevo, transport de personnes déplacées en Irak en 1991).

Les capacités de commandement et de communications.

Dans ce domaine, les observateurs reconnaissent les capacités uniques des militaires et estiment que leurs compétences sont sinon indispensables, du moins extrêmement utiles.

III 2 3/ Compatibilité avec le développement à long terme

Les opérations d'aide humanitaire ne constituent pas une solution fondamentale aux problèmes des conflits et de l'instabilité qui exigent des solutions à long terme du ressort des politiques et du développement. Si les moyens civils possèdent un net avantage du fait qu'ils relient l'aide humanitaire aux objectifs de développement, cela ne signifie pas que les militaires n'ont aucun rôle à jouer dans la reconstruction et le développement, dès lors que les forces sont engagées sur le terrain pendant la phase post-crise humanitaire d'urgence. Ainsi, par exemple, en Bosnie, le DfID travaille en partenariat avec les unités britanniques (notamment le corps des Royal Engineers) à la mise en œuvre de plusieurs projets en zone serbe. En outre, le travail accompli en ex-Yougoslavie dans le domaine de la reconstruction des infrastructures (routes, ponts, aéroports, école, hôpitaux...) constitue incontestablement une aide au développement.

III 2 4/ Coordination des moyens militaires et civils de l'aide humanitaire.

La complémentarité militaro-humanitaire est plus que jamais une nécessité :

- En Somalie, en 1992, l'imbrication de la force militaire et des opérateurs humanitaires s'est limitée à des réunions matinales dites "de sécurité" à Mogadiscio au centre d'opérations militaires et civiles (COMC), et à des escortes militaires n'ayant jamais couvert plus du quart des déplacements nécessaires pour venir à bout de la famine. En fait, les militaires et les humanitaires n'ont opéré aucun véritable rapprochement et l'aide humanitaire est toujours restée, en raison des personnels et des moyens logistiques employés (camions, villas...) l'otage des seigneurs de la guerre. Au lieu d'une fructueuse interpénétration, les cultures humanitaire et militaire ont, au mieux coexisté et, au pire, se sont gênées mutuellement.
- En Bosnie, les forces, plus légèrement armées qu'en Somalie, se sont montrées plus hésitantes à faire usage de la force. La coopération s'est alors bien faite tant au niveau des états-majors que sur le terrain. Mais au fur et à mesure que la situation s'est tendue et que les militaires ont commencé à répondre par la force aux provocations, la coopération entre civils et militaires s'est dégradée.
- Enfin, au Mozambique (opération consensuelle sous-chapitre VI de la charte des Nations unies) la coopération s'est très bien effectuée.

Ces trois exemples illustrent que ce qui est essentiel, dans le cas de toute intervention humanitaire, c'est de délimiter clairement le rôle des acteurs civils et celui des militaires. Dans certains cas, cette délimitation conduira à une coopération étroite, dans d'autres elle maintiendra la coopération à un niveau minimum. En effet, l'aide humanitaire repose sur des principes de neutralité, d'impartialité et de non recours à la force. Aussi, lorsque les militaires sont engagés dans une activité compatible avec ces principes, la coopération peut être étroite, en revanche lorsque les armées participent à des opérations non consensuelles, voire coercitives, la coopération sera difficile. C'est ainsi que le CICR déclare que lorsque

les troupes des Nations unies ou les contingents nationaux prennent part à de telles opérations, les relations qu'il entretient avec ces forces doivent être identiques à celles qu'il aurait avec tout autre combattant.

Pour faire face à ce problème, plusieurs mécanismes de coopération ont été développés. Le principal est le MCDU³⁶ constitué au sein du bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies - OCHA. Cet organisme :

- Est chargé d'examiner la mise en œuvre des moyens militaires et civils au cours d'une même opération.
- A établi une liste de modules indépendants dont chacun représente une fonction technique ou logistique nécessaire pour l'opération, cette liste est ensuite proposée aux différents gouvernements qui peuvent fournir les modules de leur choix.
- Sert d'interface entre les agences humanitaires sur le terrain et les gouvernements susceptibles de fournir une aide militaire.
- A défini, et annoncé à Oslo, des directives concernant le recours aux moyens militaires en matière d'aide humanitaire, à savoir :
 - les moyens militaires doivent être utilisés dans le cadre d'opérations visant à sauver des vies humaines et à apporter un soutien ;
 - ils ne doivent être utilisés qu'à la demande d'un Etat concerné ou du BCAH avec l'accord dudit Etat ;
 - les moyens militaires doivent être intégrés aux activités existantes de secours et les soutenir ;
 - ils doivent être placés sous un commandement civil intégré ;
 - ils doivent être mis gracieusement à la disposition de l'Etat bénéficiaire ;
 - en principe, les militaires ne doivent pas être armés.

Enfin, l'interface et l'interaction entre civils et militaires au cours des opérations humanitaires ne couvrent naturellement pas l'ensemble de leur coopération en ce domaine. De longue date, ces deux entités ont nourri une coopération informelle et efficace, notamment, sous la forme :

- de détachements de spécialistes militaires (formation au leadership, connaissance des questions de sécurité, capacité de déploiement rapide...) auprès des agences humanitaires ;
- de participation de militaires à la retraite au sein d'agences participant à des opérations humanitaires, tout particulièrement dans des entreprises fournissant des services de logistique.

III 3/ Les civil affairs et autres acm

Ainsi, les militaires ne se contentent plus de faire la guerre. Aujourd'hui, les armées occidentales prennent en compte de plus en plus l'environnement civil dans lequel elles interviennent. Elles définissent leur emploi relatif à l'interaction entre les mondes civils et militaires dans les concepts des "Civil affairs" (pour les Etats unis), de "Civil Military co-operation" - CIMIC (pour la Grande-Bretagne) ou des "actions civilo-militaires" (pour la France). Bien que ces concepts ne recouvrent pas des champs d'actions rigoureusement identiques, ils s'inspirent tous de l'approche américaine que l'on peut rappeler.

³⁶ MCDU : Military and civil defence unit

La mission des Civil affairs est de soutenir les relations du commandant des forces avec les autorités civiles et la population de la nation hôte, de promouvoir la légitimité de la mission et d'optimiser l'efficacité de l'ensemble des opérations militaires.

Les Civil affairs doivent donc notamment être en mesure :

- de conduire des opérations civilo-militaires,
- et de soutenir les administrations civiles.

Les opérations civilo-militaires sont conduites pour optimiser l'efficacité des opérations militaires proprement dites, promouvoir les objectifs nationaux et diminuer les aspects négatifs des opérations militaires sur les populations civiles. Elles sont de nature à permettre au commandant de théâtre de restaurer et maintenir l'ordre public, de conserver et utiliser les ressources locales, de contrôler d'éventuelles épidémies, de minimiser les interférences de la population sur les opérations et d'assurer une distribution équitable de l'aide humanitaire. Ces opérations se divisent en cinq catégories :

- Le **contrôle de la population et des ressources** a pour objectif de maîtriser les mouvements de population et les flux de marchandises pour favoriser la liberté de mouvement des troupes,
- Le **soutien apporté à la nation hôte** permet l'acquisition sur l'économie locale du ravitaillement, notamment en vivres, nécessaire aux forces,
- L'**action militaro-civique** consiste à réaliser des projets au profit de la population locale (éducation, agriculture, transports, communications, santé...) de nature à améliorer la perception de la force militaire par la population,
- La **défense civile** réduit les effets des actions ennemies sur la population civile en réparant et en entretenant les infrastructures endommagées ou détruites,
- L'**acheminement de l'aide humanitaire** permet à la population de satisfaire ses besoins élémentaires.

L'aspect le plus original et le plus spécialisé de l'activité des Civil affairs est le **soutien apporté à l'administration civile** dont l'objectif est la restauration ou la stabilisation d'un gouvernement étranger, il peut prendre trois formes différentes :

- En cas de désastre, d'origine naturelle ou humaine, le commandant de la force militaire déjà déployée peut décider de mettre en œuvre ce soutien pour maintenir l'ordre et assurer l'exécution des services publics essentiels. La mission des Civil affairs est de faire le bilan des besoins, et de préparer, puis de développer des plans pour restaurer l'administration en coordonnant l'action des forces et celle des organisations non gouvernementales. Cette action est conduite dans le respect des lois locales et avec l'accord des autorités du pays en question.
- Face à une situation identique, les autorités d'un pays peuvent solliciter la mise en œuvre par les forces américaines de ce soutien. Les Civil affairs peuvent alors développer l'ensemble des compétences qu'elles détiennent, jusqu'à complète normalisation de la situation.
- En territoire occupé par les forces américaines, le commandant des forces peut décider de mettre en place une administration civile du territoire pour établir un gouvernement respectant les objectifs américains. Il s'agit pour les militaires des Civil affairs soit de contrôler et superviser l'action du gouvernement local existant, soit de le remplacer pour assurer l'intégralité des pouvoirs exécutif et législatif et de l'autorité judiciaire, dans le respect des lois internationales.

Si on ne peut que se féliciter des intentions louables des armées en termes d'intervention au profit des populations, en revanche, il faut bien comprendre que leurs actions en terme de développement (remise en état d'infrastructures, reconstruction, fourniture d'équipements ou d'énergie...) s'inscrivent, hélas, bien souvent exclusivement dans un contexte d'intérêts nationaux. C'est ainsi que le concept français des affaires civilo-militaires n'a été développé qu'en réponse au constat d'échec suivant : alors que la France fut le troisième contributeur en effectifs pendant la guerre du Golfe, elle a été incapable, au contraire des Américains et des Britanniques, de se tailler une part du marché de la reconstruction du Koweït en proportion avec le poids de sa participation. Cet exemple a montré que le seul fait de participer aux opérations militaires ne suffisait pas pour bénéficier des répercussions économiques de l'engagement. Les analystes militaires et civils ont attribué cette victoire des Anglo-saxons au crédit de leurs concepts des Civil affairs ou des CIMIC. Cette approche, là encore, situe les armées à l'opposé des organisations internationales ou humanitaires. Elle s'explique certainement par la dépendance des forces engagées envers les gouvernements qui les ont mandatées et l'absence de désintéressement de ces derniers. En effet, les gouvernements, bien que naturellement ils ne l'affichent pas, souhaitent tous profiter des retombées économiques et politiques à long terme de leurs investissements à bon marché. Le fait qu'en France, le pilote des affaires civilo-militaires soit le ministère du budget et non pas le ministère de la défense (SGDN par exemple) est significatif. En opérations, pendant la phase de transition, une des missions des armées françaises est de faciliter l'accès et le développement des entreprises nationales.

Naturellement, les effets, en matière de reconstruction de la paix, de la mise en place par les militaires d'un gouvernement favorable aux objectifs d'un pays donné sont désastreux. Cet objectif militaire affiché comme possible dans le concept américain montre la nécessité impérative de ne faire intervenir les armées que sous la forme d'une force multinationale équilibrée, qu'en complément des acteurs civils et que dans le cadre strict d'une organisation internationale neutre, aujourd'hui en l'occurrence les Nations unies.

III 4/ Les limites de l'action militaire

Une place difficile à assumer

L'expérience a hélas montré que déployée dans un contexte de guerre civile avec un mandat classique de maintien de la paix, une force des Nations Unies ne peut être sur le terrain qu'un complice, un otage ou un ennemi. Ainsi, pour un soldat de la paix impliqué dans un conflit intérieur :

- ne pas intervenir, c'est être complice des exactions des parties,
- ne pas pouvoir répliquer aux attaques, c'est s'exposer à toutes les humiliations,
- intervenir militairement, c'est devenir l'allié objectif d'une des parties.

En vérité, cette règle s'est vérifiée chaque fois qu'une opération était montée à la hâte, en l'absence d'un accord préalable entre les parties pour suspendre les hostilités et rechercher par la négociation les éléments d'une solution globale.

De la difficulté de maîtriser le principe d'impartialité.

En premier lieu, le droit international humanitaire impose aux parties d'un conflit l'obligation d'accepter l'aide humanitaire, mais ne confère pas aux autres le droit de l'imposer. Si la livraison des secours et le soulagement des souffrances sont des objectifs légitimes pour une intervention internationale (Somalie 1992, Rwanda 1994), en revanche la menace de frappes aériennes anti-Serbes pour résoudre des problèmes d'obstruction en Bosnie a mis fin à la crédibilité du concept d'impartialité de la FORPRONU en Bosnie.

L'emploi de troupes sous-chapitre VII de la charte des Nations unies est en effet difficilement compatible avec la notion d'aide humanitaire et donc de développement.

En second lieu, l'engagement des Etats au moyen de leurs armées répond rarement à des considérations exclusivement humanitaires. Au Kurdistan, en 1991, les Etats unis se sont empressés d'intervenir au profit des Kurdes. Selon MSF, c'est essentiellement le souci de stabilité régionale qui a motivé l'intervention et non le sort des victimes du conflit. Quant aux actions civilo-militaires, leur intéressement à la conquête des marchés de la reconstruction (Cf. Chapitre III 3) ne permet pas de renforcer l'image de neutralité des armées.

Un environnement mal défini

Les forces armées sont parfois obligées de s'engager alors que la fin officielle du conflit reconnue par les protagonistes n'a pas mis fin de facto aux affrontements militaires et politiques. Or, les militaires ne sont pas préparés pour bien appréhender ce genre de situations. C'est ce qui s'est passé au Cambodge, où les militaires de l'UNTAC³⁷ avaient pour mission :

- d'assurer le retrait et le non-retour des forces étrangères,
- de faire appliquer le cessez-le-feu,
- de regrouper, de cantonner, de désarmer et de démobiliser les forces combattantes,
- de relâcher les prisonniers de guerre.

Seuls la première, la troisième et la cinquième de ces tâches ont pu être menées à bien. Ces échecs relatifs peuvent être expliqués en partie par :

- la volonté politique des deux factions principales de conserver leurs forces armées,
- la répugnance du chef de l'UNTAC de demander la permission d'employer les moyens coercitifs prévus par le chapitre VII de la charte,
- l'incertitude sur l'issue d'une éventuelle confrontation armée entre l'ONU et les Khmers rouges,
- et un système de commandement relativement faible.

Ces échecs en termes de maintien de la paix ont naturellement eu d'importantes répercussions sur les programmes de reconstruction de la paix. L'objectif d'un environnement politique neutre n'ayant pas pu être obtenu par les militaires, les objectifs civils de l'UNTAC n'ont pas tous pu être atteints, comme par exemple celui de la conduite d'élections libres et équitables de l'Assemblée constituante.

La contradiction majeure de ce type d'opération serait donc politique. Confrontés à un conflit nécessitant une solution pratique, les Etats et l'ONU préfèrent souvent avoir recours à une opération militaro-humanitaire. C'est la pratique de ce que les Britanniques appellent le "do something syndrom" pour satisfaire l'opinion publique. C'est la réponse à une situation d'urgence dont le traitement politique s'avère trop complexe. En fait, l'expérience montre que l'emploi de forces internationales est futile sans accord parfaitement négocié entre toutes les parties.

De l'exercice de la sécurité

Dans ce domaine aussi des inquiétudes tempèrent l'avantage des militaires.

Du point de vue des civils, les militaires aggravent parfois l'insécurité en faisant de l'aide qu'ils protègent une cible pour les opposants à la présence militaire. C'est ainsi que le CICR

³⁷ UNTAC : United Nations transitional authority in Cambodia

accepte rarement que ses convois soient escortés par les forces notamment lorsque les forces sont engagées dans des coopérations coercitives.

Du point de vue des militaires, la sécurité de l'aide n'est pas sans poser des difficultés. En effet, en premier lieu, les soldats qui escortent les convois se trouvent bien souvent en position exposée et isolée. Or, les pays occidentaux sont de plus en plus réticents à faire courir des risques sur la vie de leurs soldats dans le cadre d'opérations humanitaires. En second lieu, le fait d'assurer la sécurité de façon systématique sur le terrain risque d'impliquer les soldats dans le conflit en cours, ce que les gouvernements participant ne veulent surtout pas.

Un engagement au compte-gouttes

Si les militaires disposent d'importantes capacités pour assurer rapidement la sécurité sur le terrain, ce qui est la condition préalable à la réussite de toute opération humanitaire de grande ampleur, cela ne veut pas dire systématiquement qu'ils disposent de la volonté d'agir. L'expérience montre qu'en règle générale les militaires nationaux ne réagissent à une situation nécessitant une aide humanitaire qu'une fois la phase de crise atteinte, voire dépassée (sans compter les fois où les gouvernements refusent de recourir aux militaires comme récemment dans la région des Grands lacs). C'est la raison pour laquelle, dès l'apparition de situation de crise humanitaire, il convient d'engager le maximum de moyens civils sans préjuger de la participation des militaires.

Enfin, la prise en compte de l'aspect économique freine aussi la participation des armées, car ces opérations militaro-humanitaires coûtent cher. Alors que les pays occidentaux réduisent les budgets du département de la défense, ils sont réticents à s'engager dans des opérations coûteuses qui s'inscrivent souvent sur le long terme.

CONCLUSION

Développement, paix et démocratie sont des concepts devenus aujourd'hui indissociables.

Le développement préventif permet de préserver la paix en gardant l'espérance vivante dans les cœurs tout en étouffant les germes du désespoir et le développement curatif contribue à soigner les blessures d'une société déchirée par les conflits. Il en est de même du triangle développement-secours humanitaires-secours aux réfugiés. S'il en allait autrement les opérations de secours ne finiraient jamais.

Néanmoins, l'interrelation entre développement, paix et démocratie ne doit pas faire oublier la prépondérance du lien entre les deux premiers éléments. La guerre n'est pas forcément le fait des dictatures, elle est plutôt celui des pays pauvres. D'ailleurs, les conflits les plus graves qu'on observe aujourd'hui (de l'ex-Yougoslavie à la Russie, en passant par le Rwanda) se sont déclenchés alors que ces pays connaissaient un déclin de leur PNB par habitant.

Il n'en demeure pas moins que, même si l'importance primordiale du développement est universellement reconnu par les organisations internationales, les donateurs et même les politiques, il est ironique de constater que le soutien de la communauté internationale à la cause du développement est attaqué comme jamais auparavant. Ainsi, est-il frappant de noter le parallélisme de la démarche des Etats et des individus. La tendance est à la satisfaction générale des besoins immédiats au détriment de ceux à long terme, à la mise à l'écart des valeurs si on les estime contraires aux intérêts et à la difficulté de prendre des mesures

courageuses. Cela s'explique par la lassitude des donateurs, l'urgence non moindre des priorités internes de chaque pays, le marasme économique et le manque de compréhension du grand public. En fait, si les ressources affectées aux missions de maintien de la paix et au secours humanitaire sont en voie d'augmentation, en revanche, le soutien de l'aide au développement des pays les plus pauvres augmente à peine.

Pour le rétablissement de la paix durable, face à la multitude des acteurs, des intérêts de chacun et des actions à mener, l'ONU qui s'est imposée pour apparaître comme l'élément structurant dans tous les processus de paix d'aujourd'hui, peut apporter à toutes les parties prenantes une véritable réponse. Toutefois, il lui faudra un certain nombre de réformes pour que l'Organisation puisse disposer des outils lui permettant de se poser en véritable gestionnaire de crise et de continuer à servir de forum ad hoc pour sanctifier les opérations d'immixtion en l'absence d'une instance d'appel et de contrôle. Ces réformes pourraient porter sur :

La création d'un système de soutien d'urgence, rapide et dynamique, pour faire face sans délais à certaines crises.

La mise à disposition de ressources affectées au financement des missions qui s'inscrivent en amont des interventions militaires ou de développement (reconnaisances, pré positionnements...).

L'instauration éventuelle d'une force permanente de casques bleus et la formation harmonisée des composantes militaires en stand-by dans les divers pays contributeurs de contingents pour diminuer les délais d'intervention et éviter l'engagement de troupes mal entraînées et mal équipées qui constituent encore trop souvent sur le terrain un fardeau pour l'Organisation.

L'élargissement de son organisme-cadre d'aide humanitaire pour planifier, organiser, coordonner et contrôler la mise en œuvre du plan d'aide humanitaire et l'intégrer aux volets sécuritaires et militaires.

La création d'un état-major fixe capable de prendre le commandement en titre de futures opérations.

Néanmoins, quelle que soit la politique retenue pour promouvoir la paix dans le monde, il convient de ne jamais perdre de vue deux points essentiels :

Toutes les actions qu'elles soient militaires, humanitaires, sociales, politiques... ne doivent leur fondement que dans la volonté de secourir des populations en péril et donc dans la promotion du développement.

Ce sont les pays en crise qui sont responsables en dernier ressort de leur développement, et à ce titre l'aide internationale doit viser exclusivement à renforcer les capacités nationales. Elle doit le faire par des actions qui favorisent une large participation de la société dans son ensemble et qui répondent surtout aux besoins de la population.

GLOSSAIRE

Opération de soutien à la diplomatie préventive

Opération ayant pour but d'éviter que des différends ne surgissent entre des pays ou des groupes armés et d'empêcher qu'un différend ne dérive en conflit ouvert. Cette opération se déroule en dehors des zones d'hostilité directes.

Opération d'imposition de la paix

Opération ayant pour but de rétablir la paix en s'opposant par la force à un adversaire clairement identifié, dont l'agression est reconnue et qualifiée comme telle par une décision du Conseil de sécurité de l'ONU. Une telle opération est placée sous-chapitre VII de la charte des Nations unies.

Opération de consolidation de la paix

Opération ayant pour but d'appuyer, dès la fin du conflit, les mesures et structures qui favoriseront la paix et restructureront la confiance entre les parties en présence pour éviter une reprise du conflit.

Opération de maintien de la paix

Opération ayant pour but de faciliter le processus de règlement d'un conflit après la cessation des hostilités par les protagonistes. Cette opération impartiale est conduite avec l'accord des Etats concernés ou des parties en présence et généralement placées sous-chapitre VI de la charte des Nations unies. L'emploi de la force est légitimé à la légitime défense.

Opération de restauration de la paix

Opération ayant pour but de permettre le retour de la paix dans un pays déstabilisé ou entre deux pays, alors que les hostilités se poursuivent et que la sécurité des populations civiles est gravement menacée. Cette opération est conduite en l'absence de parties clairement identifiables ou avec un accord fragile, voire non respecté, des parties en présence. Elle est impartiale et placée sous-chapitre VII de la charte des Nations unies.

Opération de soutien de la paix

Opération ayant pour but de maintenir la paix ou de faciliter le recours à la paix dans un pays en état de crise interne ou entre deux pays, alors qu'il existe un risque majeur pour la sécurité ou la survie des populations.

BIBLIOGRAPHIE

- Annan Kofi : Address to the non-aligned summit 09/03/1998
- Berg Robert et Whitaker Jennifer: Stratégie pour un nouveau développement en Afrique Ed. Economica 1990
- Berthelot Yves : Un exemple de commission régionale : la commission économique pour l'Europe des Nations unies 1995
- Boniface Pascal : La volonté d'impuissance Ed Seuil 1996
- Bureau régional pour l'Afrique, PNUD et Development alternatives, Inc. : Repenser la coopération technique
- Boutros Boutros-Ghali : le maintien de la paix : pause ou sursaut ?
- Boutros Boutros-Ghali : Agenda pour la paix 1992, supplément pour l'Agenda pour la paix 1995
- Boutros Boutros-Ghali : Agenda pour le développement 1994
- Carter Jimmy : Parlons de paix Ed. Michel Lafon 1994
- Coicaud Jean Marc : l'ONU peut-elle assurer la paix ? 1995
- Collection "perspective stratégique" : Opérations des Nations Unies – leçons de terrain Ed. Fondation pour les études de défense
- DICOD : les enseignements du Kosovo novembre 1999
- Francart Loup : Maîtriser la violence – une option stratégique Ed. economica
- Field manual 41-10
- Joint warfare publication 3-50 : Peace support operations
- Kouchner Bernard et Bettati Mario : Le devoir d'ingérence Ed. Denoël
- UN leaders : Call for new efforts to avoid future crisis in global market 07/07/1998
- UNHCR handbook for the military on humanitarian operations
- Marks stephen : Preventing crises through peace-building and democratic empowerment – lessons from Cambodia
- Milleron Jean-Claude : L'agenda pour le développement de Boutros Boutros-Ghali 1995
- Ministère des affaires étrangères : Le système des Nations Unies en 1997
- Nicolas François : Vingt ans de développement : les avatars du néo-libéralisme
- Richarte Marie-Pierre : L'ONU et l'impératif de démocratisation
- Stpeth James Gustave : Le PNUD et le développement humain durable 1995