

BILAN DE L'AIDE 2006 CONFLITS, SÉCURITÉ ET DÉVELOPPEMENT

Si le développement humain consiste à multiplier les choix et à faire progresser les droits, alors le conflit violent constitue la répression la plus brutale du développement humain. Les droits à la vie et à la sécurité font partie des droits de l'homme les plus fondamentaux. Ceux-ci figurent également parmi les droits les plus largement et systématiquement bafoués.

PNUD *Rapport mondial sur le développement humain 2005* (p. 163).

À LA CROISÉE DES CHEMINS : UNE CATASTROPHE ANNONCÉE SUR LE PLAN DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN

On se souviendra de l'année 2005 comme celle du tsunami, de tremblements de terre dévastateurs et d'autres désastres naturels qui ont coûté la vie à des dizaines de milliers de personnes. Mais en 2005, comme par les années passées, des millions de personnes ont été dévastées par des « tsunamis silencieux » résultant de conflits, de violations systématiques des droits de la personne et de maladies évitables. Au cours des trois dernières décennies, l'aggravation de l'injustice sociale et économique a de plus en plus donné lieu à des conflits externes et internes, compromettant à la fois la sécurité mondiale et la capacité des pays de réaliser un développement durable. La population des États touchés par les conflits¹ représente aujourd'hui le sixième de la population des pays en développement et le tiers des personnes vivant avec moins de un dollar par jour.

Le *Bilan de l'aide 2006* analyse les répercussions des politiques et des interventions de la communauté internationale, particulièrement des donateurs d'aide, sur les droits, les besoins et les intérêts des populations touchées par des conflits. Nos messages de réforme, dont la dernière section de ce chapitre donne un aperçu, découlent de ces réalités et des propositions formulées par les collaborateurs du rapport en Asie, en Afrique, au Moyen-Orient, dans les Amériques et dans les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

À la veille du Sommet mondial des Nations-Unies en septembre 2005, le *Rapport mondial sur le développement humain 2005* (RMDH) avertissait que le monde est à la croisée des chemins, la tendance actuelle nous menant tout droit vers une « catastrophe annoncée au niveau du développement humain ». Pour renverser cette tendance, le RMDH 2005 pressait les dirigeants mondiaux de prendre de toute urgence des mesures exhaustives en matière d'aide, de commerce et de conflits violents pour remplir les promesses de la Déclaration du millénaire d'ici 2015. De l'avis général, les chefs d'États réunis en septembre à l'ONU ont connu un échec lamentable face à ce défi. Dans une évaluation postérieure au sommet, Kumi Naidoo, président de la Campagne mondiale de lutte contre la pauvreté, a conclu que « les dirigeants [présents au sommet] ont anéanti les espoirs et raté les occasions qui s'offraient à eux, et les promesses creuses coûtent des vies ».

Un désastre annoncé au niveau du développement humain.

- En 2005, 18 pays, dont le nombre total d'habitants atteint 460 millions, ont enregistré des scores inférieurs à l'indice de développement humain (IDH) de 1990;
- Les 25 dernières positions sur l'IDH sont occupées par des pays de l'Afrique subsaharienne;
- Plus de un milliard de personnes vivent avec moins de un dollar par jour et la moitié de la population des pays en développement vit avec moins de deux dollars par jour;
- Les inégalités se creusent : 40 p. 100 de la population mondiale recueillent 5 p. 100 de la richesse mondiale (un pourcentage à la baisse), tandis que les 10 p. 100 les plus riches possèdent 54 p. 100 des richesses;
- Les moyennes nationales des principaux indicateurs des OMD occultent les inégalités de plus en plus profondes dans l'atteinte des buts, en fonction de la richesse, du sexe et de l'identité collective.
- À la fin de 2004, l'UNHCR s'occupait d'un peu moins de 20 millions de réfugiés, soit une personne sur 300 sur la terre, alors que ce chiffre était de quatre millions il y a 30 ans.
- La FAO estime que les crises et les conflits prolongés dans les pays en développement sont maintenant la principale cause de faim dans le monde.

Sources : Rapport mondial sur le développement humain 2006 du PNUD; UNHCR, *Les réfugiés en chiffres 2005*; FAO, Comité de la sécurité alimentaire, 25 mai 2005.

Depuis la fin de la guerre froide, des conflits apparemment insolubles dans les pays en développement se sont exacerbés, affichant une forte corrélation avec les pays les plus pauvres. Selon le PNUD, 22 des 32 pays classés dans la catégorie du faible développement humain mesuré selon l'indice de développement humain ont été frappés par un conflit violent à un moment ou l'autre depuis 1990². En décembre 2004, on a relevé 32 conflits actifs dans 26 pays, plus du quart des États africains et plus du cinquième des États asiatiques étant touchés par au moins une guerre, dont toutes, sauf une, étaient intérieures³.

Bien que le nombre de victimes chez les combattants des récentes guerres civiles ne soit pas élevé, ceux-ci évitant souvent le contact direct, ces guerres ont porté gravement atteinte au bien-être de vastes populations de civils, particulièrement les femmes et les enfants. Selon les estimations, les décès indirects par faits de guerre atteignent, en République démocratique du Congo (1998-2001), 2,5 millions, au Soudan (1983 - 2002), 2 millions, et au Mozambique (1976 - 1992), de 500 000 à 1 million, surtout en raison des maladies reliées à la guerre, et du manque d'accès aux aliments, à l'eau potable et aux soins de santé⁴.

La fin de la guerre froide a donné lieu à un certain optimisme concernant un « dividende de la paix » pour le développement. On entrevoyait pour la première fois la possibilité d'accomplir des progrès pour régler des conflits dans le Sud qui avaient été alimentés par la politique de

la guerre froide des décennies précédentes. En fait, on a assisté, au début des années 1990, à la conclusion d'une série de traités de paix globaux et de négociations soumises à la médiation internationale, souvent avec l'aide de l'ONU, notamment dans le cas du El Salvador, du Mozambique, du Cambodge, du Guatemala et de la Namibie⁵. Ces traités et négociations esquissaient des processus de démobilisation, de désarmement, de rétablissement de l'économie et des moyens de subsistance, et de réconciliation ainsi qu'une amélioration de la gouvernance, que les donateurs s'engageaient à appuyer. Malheureusement, dans plusieurs de ces pays, la paix et la réconciliation étaient tributaires de compromis avec des élites économiques et militaires conservatrices ayant gardé leurs privilèges de longue date, consacrant ainsi l'inégalité et la pauvreté. Le « dividende de la paix », assorti d'une justice pour les pauvres, les marginaux et les autochtones, n'allait pas faire long feu.

Le conflit est étroitement lié à l'injustice à tous les niveaux. Les causes profondes du conflit se trouvent dans des facteurs économiques, politiques, historiques et culturels sous-jacents, que les donateurs ont fortement influencés au cours des 30 dernières années. Selon Noeleen Heyzer, directrice exécutive d'UNIFEM :

Les conflits surviennent lorsque des groupes de personnes se sentent lésés sur le plan économique ou politique, d'autres surviennent lorsque des personnes perdent la propriété ou la maîtrise de leurs terres ou de leurs ressources naturelles. Les profils de gouvernance économique et politique qui perpétuent et reproduisent l'inégalité et l'exclusion alimentent souvent la mobilisation politique. Dans de nombreux cas, la mobilisation des groupes se fait souvent en fonction de l'identité ethnique, religieuse ou idéologique, et est exacerbée par des inégalités prononcées et diverses formes d'exclusion...

Dans les sociétés en conflit, où la majorité des personnes se voient dérober leur capacité de façonner leurs conditions de vie, la mobilisation politique peut être un geste d'autodétermination collective, une tentative des gens ordinaires de se reprendre en main et d'orienter leur propre vie, parfois par la violence⁶.

Parce que les femmes sont les victimes de certaines des plus profondes inégalités et injustices, les conflits les affectent profondément par l'entremise de la violence, de l'exclusion et du déplacement. Les femmes sont les premières à ressentir l'effondrement de l'infrastructure sociale et économique, elles ont le fardeau de prendre soin de leur famille ainsi que des personnes blessées et vulnérables, survivant souvent en marge des économies de guerre.

Face à l'échec retentissant de la communauté internationale, qui n'a pas su réagir au conflit et au génocide au Rwanda, les accords de paix négociés et le maintien de la paix ont cédé le pas, à la fin des années 1990, à des interventions militaires directes ou à des « opérations d'imposition de la paix ». On jugeait de telles opérations nécessaires et urgentes face aux menaces imminentes aux populations civiles (Kosovo) et à la mise en place de conditions favorables à la paix (Haïti). Les opérations de la paix sont caractérisées par « un recours accru à la force, un leadership externe et l'unilatéralisme [« coalitions of the willing »], et une diminution des processus de paix négociés, de la prise en charge nationale et du multilatéralisme dans la consolidation de la paix⁷ ».

L'aide demeure un outil important pour les opérations de la paix, les donateurs cherchant à prévenir le conflit, à renforcer la gouvernance et à rebâtir des sociétés déchirées par la guerre. Bien que l'aide humanitaire joue sans doute encore un rôle de premier plan pour façonner les réactions des donateurs face aux crises, ce bilan traite avant tout des questions de sécurité internationale, de prévention des conflits, de gouvernance et de consolidation de la paix, dans l'optique de l'APD des donateurs. L'aide humanitaire, bien qu'elle ne soit pas sans rapport avec ces questions, a récemment été analysée en profondeur par d'autres⁸.

Les initiatives de paix appuyées par des donateurs ont considérablement augmenté au cours des 10 dernières années. Ce faisant, elles se sont souvent heurtées à des obstacles redoutables, qu'elles se sont soit imposés elles-mêmes ou qui ont été engendrés par les conditions complexes des sociétés post-conflit. Le respect des droits des plus vulnérables est un élément essentiel mais souvent insaisissable de la contribution à la réduction des conflits sur le terrain. Au cours des années 1990, les donateurs, qui intervenaient dans le cadre du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, se demandaient quelle serait la meilleure façon pour la communauté internationale d'utiliser son aide et la voie diplomatique pour étayer une approche holistique de l'instauration d'une paix juste et durable. Toutefois, les événements du 11 septembre 2001 ont certainement porté atteinte à la capacité des donateurs de réduire les conflits dans un cadre des droits de la personne.

L'aide ainsi que les interventions diplomatiques et militaires subissent aujourd'hui les lourdes conséquences de leur valeur stratégique dans la « guerre contre le terrorisme ». Dans bon nombre de ce qu'il est convenu d'appeler les « États défaillants et fragiles », on perçoit l'intérêt des donateurs par le prisme de la menace que représentent ces États pour les intérêts du Nord en matière de sécurité. À la suite de la déclaration de la « guerre contre le terrorisme », par les États-Unis et leurs alliés en 2001, les interventions militaires agressives en Afghanistan et en Irak ont pris le pas sur les opérations de paix. Ces guerres se sont accompagnées d'un effort mondial pour renforcer les secteurs de la sécurité, parfois avec des fonds d'aide, dont le but est de repérer et d'éliminer la menace des « terroristes », avec de profondes conséquences pour les droits des personnes pauvres et marginalisées.

Aujourd'hui, les termes « élimination de la pauvreté », « conflit » et « paix » sont de plus en plus utilisés de concert avec les notions de « terrorisme » et de « sécurité » dans le discours de la plupart des donateurs. Comme le disait un document controversé du CAD, au début de 2002 « la coopération pour le développement a réellement un rôle à jouer pour priver le terrorisme de soutien populaire et pour remédier aux situations que tout chef terroriste tentera d'exploiter⁹ ». Tout à coup, il semble qu'on ait mis de côté l'appel du Sommet du millénaire à ne « ménager aucun effort » pour éliminer la pauvreté, en respectant les droits internationaux de la personne et le droit humanitaire. La possibilité d'un accroissement de l'enveloppe de l'aide si nécessaire à la poursuite de ces derniers buts a été évincée par la demande presque sans limite de ressources humaines, financières et militaires pour prévenir d'autres attaques terroristes contre le Nord. Certains donateurs ont conclu, à partir de l'observation voulant qu'on ne puisse avoir de « développement sans sécurité », que les préoccupations en matière de sécurité doivent primer toutes les autres dimensions du développement et les orienter.

En raison de cette conflation du développement et de la prévention des conflits, d'une part, et de la sécurité mondiale et de la lutte contre le terrorisme, d'autre part, l'intégrité de l'aide au développement pour l'élimination de la pauvreté est en jeu. Ce qui est toutefois le plus déconcertant, c'est le rétrécissement de l'espace stratégique dont disposent les citoyens des pays en développement qui pressent leurs gouvernements de réaliser un développement axé sur la pauvreté, particulièrement si de telles politiques sont considérées comme une menace aux intérêts du Nord.

Le *Bilan de l'aide* 2006 se penche sur des questions stratégiques reliées à la convergence du programme de paix, de sécurité et de développement : quelle est la nature d'une approche, axée sur les droits, du rapport entre le développement humain et la sécurité? De qui protégeons-nous la sécurité, dans l'intérêt et aux dépens de quoi? Est-ce que la coopération au développement répète l'histoire de la guerre froide, pour devenir à nouveau une grossière extension de la politique des donateurs en matière d'affaires étrangères et de défense? Dans quelle mesure l'aide des donateurs est-elle consentie de plus en plus sous forme de « gestion du risque » pour la sécurité nationale?

En formulant nos conclusions et nos propositions relatives à une approche du conflit, de la sécurité et du développement axée sur les droits des personnes pauvres et vulnérables, nous tenons compte dans ce bilan de l'approche des droits de la personne présentée dans nos bilans de 2004 et 2004, et faisons fond sur celle-ci¹⁰. Les obligations qu'ont tous les pays de respecter les droits de la personne et le droit humanitaire à l'échelle internationale sont manifestement le point de départ d'une analyse holistique, fondée sur les droits de la personne. La « guerre contre le terrorisme » a servi à justifier des pratiques qui minent la poursuite des buts en matière de développement et qui sont contraires aux engagements internationaux en matière de droits de la personne. On ne fait que commencer à prendre conscience des répercussions sur les budgets de l'aide ainsi que sur la nature de la coopération des donateurs avec les pays en développement. Les partenaires du *Bilan de l'aide* ont surveillé ces tendances et se sont mobilisés contre le virage stratégique en faveur d'une définition de la coopération au développement qui en fait un outil de la « guerre contre le terrorisme ».

Reprenant ces thèmes, la présente analyse politique approfondit les questions suivantes :

- ❑ *Redéfinir les buts et les objectifs de l'aide au développement.* Dans quelle mesure les donateurs ont-ils adapté leurs mandats de coopération internationale et détourné les ressources d'aide vers des intérêts liés à la politique étrangère et à la sécurité mondiale? Quelles sont les tendances dans le domaine décisif de l'assistance militaire et de la réforme du secteur de la sécurité?
- ❑ *Prévention des conflits : cohérence des politiques des donateurs et intervention dans les pays touchés par des conflits.* Quelle est l'implication des notions, créées par les donateurs, d'« États en déroute et fragiles »? Comment les donateurs ont-ils adapté leurs capacités stratégiques pour susciter des réactions plus globales en fonction de leurs intérêts dans ces pays? Quelles sont les implications de la reconnaissance par le Sommet mondial, en septembre 2005, de la « responsabilité de protéger »? Quelle est l'influence des opérations de paix sur la capacité de livrer l'aide sur le terrain?
- ❑ *Coordination des donateurs et rôle des institutions financières internationales (IFI).* Les IFI sont-elles devenues un garde barrière pour les approches des donateurs; à mesure que la Banque mondiale affirme ses rôles de leadership et de coordination à l'égard tant des donateurs que des bénéficiaires dans les pays touchés par les conflits, quelles politiques priment et avec quelles conséquences?
- ❑ *Garantir les droits des personnes pauvres et vulnérables : Un programme de paix et de développement pour le Bilan de l'aide.* Comment les organisations de la société civiles (OSC) peuvent-elles imprimer un nouvel élan à une approche des problèmes actuels ainsi que des conflits, de la sécurité et du développement fondée sur les droits de la personne? Comment les OSC peuvent-elles collaborer pour appuyer les capacités locales d'instauration de la paix dans les pays touchés par les conflits? Voit-on apparaître des solutions de rechange multilatérales par l'entremise de la création d'une commission de consolidation de la paix à l'ONU, de la réforme du Conseil de sécurité ou de la création du Conseil des droits de l'homme?

REDÉFINIR LES BUTS ET LES OBJECTIFS DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

De quoi se compose l'APD?

Depuis septembre 2001, les mandats de l'Aide publique au développement (APD) ont été modifiés et l'affectation de l'aide au développement a été faussée pour tenir compte des priorités de la politique étrangère de certains des principaux donateurs, afin de prévenir et de contrer le terrorisme et d'appuyer les intérêts du Nord en matière de sécurité mondiale.

Les OSC ont préconisé un mandat clair pour l'APD, axé sur l'élimination de la pauvreté. L'APD ne doit jamais servir à des fins militaires. Les critères du CAD concernant l'APD doivent tenir compte de ce mandat et les donateurs devraient s'entendre pour financer la coopération pour une réforme militaire démocratique, les dimensions militaires du maintien de la paix et les opérations d'imposition de la paix au moyen d'autres budgets que ceux de l'APD.

Modifier les mandats de l'aide : qu'est-ce qu'on considère comme de l'aide dans la promotion de la sécurité et la lutte contre la pauvreté?

Le *Bilan de l'aide 2004* affirmait que « l'aide internationale doit constituer un fonds de fiducie dont les bénéficiaires sont les personnes qui vivent dans la pauvreté », mais attirait l'attention sur un éventuel détournement de l'aide en faveur des objectifs de sécurité des principaux pays donateurs après le 11 septembre. Ce n'était pas la première fois qu'on soulevait des préoccupations concernant les implications des conflits pour la pauvreté. Tout au long des années 1990, les donateurs avaient exploré des interventions d'aide innovatrices pour appuyer la mise en place de conditions favorables à la paix dans les pays post-conflit. Plusieurs donateurs ont fait figure de chefs de file pour élaborer des pratiques exemplaires dans des situations post-conflit fort complexes, et pour appuyer des accords visant à mettre un terme à des conflits de longue date en Amérique centrale, en Asie du sud-est et en Afrique australe.

Une des principales leçons des années 1990, c'est que le développement doit renforcer les capacités des pauvres de revendiquer leurs droits si l'on espère mettre en place de solides assises pour la paix dans des sociétés qui ont vécu des conflits violents. L'aide au développement a été une ressource importante pour répondre aux besoins humanitaires des populations touchées par les conflits et pour respecter les conditions des traités de paix durant cette décennie. Il reste que les intérêts des personnes pauvres et vulnérables, que ce soit au Guatemala, en Somalie ou au Cambodge, ont souvent suscité des tensions tant avec les élites locales qu'avec les intérêts géopolitiques des grandes puissances du Nord, et ce malgré la fin des politiques de la guerre froide.

Depuis le tout premier bilan, en 1992, les OSC qui composent le réseau *Reality of Aid* ont exprimé clairement ce que devrait être l'APD. La promotion des intérêts à court terme des donateurs, si répandue durant trois décennies pour l'attribution de l'aide, doit faire place à un mandat de l'APD axé exclusivement sur la réduction de la pauvreté ainsi que sur les droits des personnes pauvres et vulnérables. Au cours des conférences mondiales de l'ONU des années 1990, et dans le cadre des réformes de l'aide privilégiées par certains donateurs tels que le DFID, la communauté internationale commençait à comprendre l'importance de l'aide comme catalyseur de la réduction de la pauvreté.

Malheureusement, ces amorces de progrès ont connu un recul au cours des quatre dernières années. Les collaborateurs à ce *Bilan de l'aide* laissent entendre que les droits des pauvres ont été profondément touchés par les événements du 11 septembre 2001 et ce qui s'en est suivi. La « guerre contre le terrorisme » à laquelle ces événements ont donné lieu a engendré d'énormes pressions pour qu'on fasse de la sécurité nationale le principal objectif de la politique étrangère dans la plupart des pays donateurs, en subordonnant la politique de développement et les opérations de la paix à ces intérêts nationaux. À l'ère de l'après 11 septembre, axée sur la sécurité, la pauvreté et les conflits violents dans le Sud sont considérés de plus en plus comme des « menaces » à la sécurité du Nord. L'aide au développement est à nouveau considérée de plus en plus dans l'optique des intérêts de la politique étrangère du Nord, comme un outil qui permet aux pays riches de se défendre contre de telles « menaces ».

Depuis 2001, plusieurs donateurs ont pris des mesures sans précédent pour modifier le mandat fondamental et les principes directeurs de leurs programmes d'aide, afin de se conformer aux intérêts de la politique étrangère (voir l'encadré 1). Ces virages ont été des plus prononcés, au cours des quatre dernières années, aux États-Unis et en Australie.

Encadré 1 : Évolution des mandats de l'APD : La priorité à la sécurité

Les membres du réseau Reality of Aid dans divers pays font état des changements suivants dans le mandat de leurs organismes d'aide :

Australie : Une déclaration faite au Parlement sur le programme australien d'aide internationale, en novembre 2003, confirme que la réduction de la pauvreté a cédé le pas à la sécurité dans la justification des mesures d'aide. L'aide est présentée comme un moyen de favoriser la sécurité et de combattre le terrorisme.

Danemark : La politique de développement est considérée comme une partie intégrante de la politique étrangère du Danemark et comme un moyen de réduire la menace à la sécurité nationale. En 2004, le gouvernement a adopté les « Principles Governing Danish Development Assistance for the Fight Against Terrorism » et a fait de cette lutte une nouvelle priorité de l'aide danoise. L'aide aux pays prioritaires dépend de leur participation active à la « guerre contre le terrorisme ».

Japon : En 2003, on a assisté à un virage important dans la charte de l'APD du Japon, qui énonce les principes fondamentaux régissant l'aide japonaise, lorsqu'on a ajouté la sécurité et la prospérité du Japon lui-même au but de l'APD japonaise ainsi que « la prévention du terrorisme » aux principes de mise en œuvre de l'APD.

États-Unis : Depuis 2001, l'aide au développement des É.-U. est abordée de plus en plus à travers le prisme des objectifs de sécurité du pays et de sa « guerre contre le terrorisme ». Les OSC des É.-U. font remarquer que l'attribution de l'aide avait adopté, en 2005, la vision du livre blanc publié par USAID en 2004, qui établissait un lien entre l'aide et le conflit, les opérations de sécurité et la guerre mondiale contre le terrorisme. La contribution des É.-U. à ce bilan signale que l'investissement de USAID dans la lutte au terrorisme en 2005 représente une augmentation de près de 700 p. 100 par rapport à 2004.

Canada : Depuis 2002, le mandat de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) a été mis à jour pour y ajouter le point suivant : « Appuyer les efforts de la communauté internationale en vue de réduire les menaces à la sécurité canadienne et internationale ».

Pays-Bas : Bien que le mandat de l'aide des Pays-Bas n'ait pas changé comme tel, le chapitre sur les Pays-Bas rapporte que l'APD du pays paie la part du lion du budget du nouveau Fonds pour la stabilité et que ces fonds sont utilisés surtout pour des interventions de « sécurité armée ». En 2006, le gouvernement créera un bureau de coordonnateurs nationaux de la « guerre contre le terrorisme ».

Union européenne : Aux termes de l'accord révisé de Cotonou entre l'UE et les pays du Groupe ACP, la coopération pour lutter contre le terrorisme est désormais un « élément essentiel » des conditions de l'aide de l'UE, une catégorie qui était auparavant réservée aux questions relatives aux droits de la personne et à la démocratie.

Source : Rapports des membres du réseau Reality of Aid.

Aux États-Unis, l'aide au développement est maintenant perçue comme une ressource stratégique pour les intérêts du pays en matière de sécurité et pour la « guerre contre le terrorisme » entreprise en 2001. Selon Andrew Natsios, administrateur de USAID en 2004 :

La guerre contre le terrorisme a donné lieu à l'élargissement du mandat d'USAID et a propulsé l'agence dans des situations qui vont au-delà de son rôle traditionnel d'aide humanitaire et d'aide au développement... L'aide est un puissant effet de levier qui peut inciter des pays à se conformer à la politique étrangère des É.-U. Elle les aide aussi dans leur propre lutte contre le terrorisme¹¹.

Le programme de sécurité nationale des É.-U. a un profond effet sur les OSC états-uniennes, qui doivent pouvoir garantir qu'elle n'entretient aucune relation directe ou indirecte avec des organisations « terroristes ». Les mécanismes de prestation de l'aide au développement des É.-U. sont devenus fragmentés; de multiples organismes de l'administration américaine sont chargés de la prestation de l'aide à l'étranger et l'on s'en remet de plus en plus à des affectations budgétaires pour des projets spéciaux ponctuels. Cette incohérence toujours plus grande de la mise en œuvre de la politique étrangère est exacerbée par la place prépondérante qu'accorde le gouvernement des É.-U. à une approche essentiellement unilatérale, caractérisée par une moindre consultation avec les partenaires en développement, les autres donateurs et les pays bénéficiaires. Une proposition formulée par l'administration Bush, en décembre 2005, portant sur cette incohérence et visant à céder la responsabilité d'USAID au département d'État, a été considérée par un bon nombre d'observateurs comme une autre tentative d'exercer une mainmise politique à court terme sur l'aide internationale¹².

Le chapitre ayant pour thème l'Australie dans le présent bilan détaille les grands virages de l'aide australienne, qui est devenue avant tout un instrument de promotion de la sécurité de l'Australie et de lutte contre le terrorisme. L'aide australienne comprend maintenant plusieurs initiatives de renforcement de la capacité de lutte contre le terrorisme, y compris les programmes bilatéraux de lutte contre le terrorisme avec l'Indonésie et les Philippines ainsi qu'un « Peace and Security Fund for the Pacific Island Countries ». Les opérations de paix australiennes dans les îles Salomon sont financées directement par le budget de l'aide, de même qu'un soutien massif d'une valeur de un milliard de dollars AUS pour des opérations policières en Papouasie-Nouvelle-Guinée (PNG). Le gouvernement de la PNG a fortement résisté à ce dernier programme, jugeant qu'il s'agissait d'une interférence injustifiée dans les affaires de la PNG, mais a dû accepter l'offre lorsqu'on en a fait une condition d'exécution du programme d'aide complet de l'Australie.

L'évolution des mandats de l'APD dans les pays donateurs s'est accompagnée d'un vif débat au sein du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE en vue d'élargir les critères régissant ce qui constitue une activité d'aide. Depuis 1969, les donateurs ont convenu, au sein du CAD, de critères communs et détaillés pour les dépenses des donateurs pouvant être déclarées comme de l'APD en rapport avec la cible de 0,7 p. 100 du RNB pour l'APD. Les actuels critères du CAD concernant l'APD sont plutôt généraux. Ils englobent les transferts de ressources par les organismes officiels à une liste de pays pauvres qui sont « administrés dans le but principal de promouvoir le développement économique et le bien-être des pays en développement », ou qui font des prêts de nature concessionnelle et comportant un élément de libéralité d'au moins 25 p. 100 à cette fin.

L'aide militaire et les éléments d'application du maintien de la paix sont explicitement *exclus* de ces critères¹³. Toutefois, les donateurs peuvent inclure un certain nombre de domaines connexes tels que l'aide à la réadaptation des soldats démobilisés, la formation aux procédures des douanes et de la patrouille des frontières, les activités de lutte contre les narcotiques, l'élimination des armes et des mines terrestres, et la formation des forces policières exerçant des fonctions policières civiles (mais non la formation aux méthodes de lutte contre la subversion ou de suppression de la dissension politique)¹⁴.

Le réseau Reality of Aid a sommé à maintes reprises les donateurs de ne pas affaiblir davantage le but principal et la qualité de leur APD destinée à l'élimination de la pauvreté. Les répercussions de l'APD sur ce but ont déjà été minées par l'assouplissement préalable des critères. Par exemple, depuis le milieu des années 1980, les donateurs peuvent choisir de comptabiliser les allocations gouvernementales aux réfugiés durant leur première année de séjour dans le pays donateur. Bien que l'appui aux réfugiés soit de toute évidence une obligation des gouvernements, les OSC contestent depuis longtemps l'inclusion, par certains donateurs, de ces programmes d'appui intérieur dans l'APD. En 2004, 17 des 22 donateurs du CAD comptabilisaient au titre de l'APD des programmes intérieurs d'appui aux réfugiés d'une valeur de 2,1 milliards de dollars, soit 3,6 p. 100 du total de leur APD pour cette année-là¹⁵. Dans le cas de la Suisse, le soutien aux réfugiés représentait plus de 12 p. 100 de l'APD pour cette année-là, et ce soutien dépassait les 5 p. 100 dans le cas de l'Autriche, du Canada, de la France et de la Suède.

Dans le même ordre d'idées, les donateurs peuvent inclure dans l'APD la pleine valeur de l'annulation d'une dette au cours de l'année où cette annulation est accordée. Là encore, on ne saurait douter de la contribution de l'annulation de la dette à l'accroissement des possibilités financières des pays en développement de répondre à des besoins urgents en matière de développement. Toutefois, les donateurs ont le droit d'ajouter à leur APD la valeur nominale complète de la dette annulée, au cours de l'année de l'annulation. Cela ne tient nullement compte du fait que dans de nombreux cas, cette dette était largement impayable ou aurait été remboursée aux créanciers en petits versements s'échelonnant sur des décennies. Le total de l'annulation de la dette par les donateurs a atteint plus de 8 milliards de dollars en moyenne en 2003 et 2004, soit 10 p. 100 de l'APD au cours de ces deux années. Mais les pays en développement ont reçu, au mieux, un bénéfice annuel direct d'environ 600 millions de dollars en raison de l'annulation du service de la dette¹⁶. Il reste que les donateurs ont comptabilisé la somme complète de huit milliards de dollars au titre de l'aide au cours de ces deux années.

La Déclaration de Paris de 2005 a fait de la « prise en charge locale » un principe central pour orienter l'utilisation efficace des nouvelles ressources d'aide affectées aux OMD. Pourtant, un examen approfondi de l'aide bilatérale des donateurs contredit ce discours. Le chapitre de ce Bilan de l'aide qui porte sur les tendances mondiales examine en détail la nature des affectations de l'aide bilatérale quant à leur pertinence pour la prise en charge locale, à la suite d'un calcul semblable dans le Bilan de 2002. On estime que seulement 32 p. 100 du total de l'aide bilatérale en 2004 était effectivement accessible aux homologues des pays en développement à titre de ressource qu'ils pouvaient affecter *eux-mêmes* pour mettre en œuvre leurs propres stratégies de développement (voir le table 18 dans le chapitre sur les tendances mondiales); il s'agissait d'une baisse par rapport aux 39 p. 100 disponibles en 2000, l'année où les donateurs se sont engagés à ne ménager aucun effort pour conclure un partenariat renouvelé avec les pays en développement. Les partenaires des pays en développement disposaient donc d'une proportion considérablement plus faible de l'aide bilatérale en 2004, comparativement à quelques années auparavant, une aide dont ils pouvaient fixer jusqu'à un certain point l'attribution.

Cette détérioration de la qualité de l'APD confère une certaine urgence au vif débat sur les critères de l'APD, qui a fait rage au cours des quelques dernières années. L'examen des critères s'est accéléré depuis la fin des années 1990, à mesure que les donateurs affectaient de plus en plus de ressources à la prévention des conflits et aux activités de consolidation de la paix. Plusieurs donateurs croyaient que les critères de l'APD ne permettraient pas d'affecter à la prévention des conflits et à la transition du conflit vers une paix durable des sommes importantes des budgets de l'aide. Comme nous le verrons dans la section suivante, un certain nombre de donateurs ont brouillé les distinctions bureaucratiques dans les approches pangouvernementales du financement de la paix et de la sécurité. Les priorités gouvernementales et les pressions budgétaires encouragent aussi certains donateurs à se tourner vers les budgets de l'APD pour obtenir ces fonds.

Les débats entre les donateurs sur les activités qui conviennent à l'APD se sont accentués en 2003 lors de la publication d'un document controversé intitulé *Inscrire la coopération pour le développement dans une optique de prévention du terrorisme*, appuyé par les ministres membres du CAD. Ce document ajoutait sa voix à celle qui préconisait une réévaluation des critères de l'APD :

La coopération pour le développement a réellement un rôle important à jouer pour priver le terrorisme de soutien populaire... et les donateurs peuvent contribuer à réduire les sources de soutien du terrorisme en s'appliquant à éviter l'émergence de conditions susceptibles de dégénérer en conflits violents d'une manière générale et de convaincre les groupes mécontents de recourir au terrorisme en particulier... cela risque de ne pas être sans conséquences pour les priorités, budgétaires notamment, qu'il s'agisse de la répartition aussi bien que du volume des ressources, et sur les critères d'éligibilité à l'APD¹⁷.

Depuis 2003, les tentatives des donateurs d'élargir les critères d'admissibilité à l'APD en ce sens se sont heurtées à une vive résistance de la part des OSC¹⁸.

À la réunion de haut niveau du CAD, en avril 2004, les ministres n'en sont arrivés à un consensus que sur un petit éventail d'activités – prévenir le recrutement des enfants soldats, améliorer les rôles de la société civile dans la réforme du secteur de la sécurité et le droit de regard des civils sur les dépenses en matière de sécurité – mais ont reporté à plus tard plusieurs questions controversées. L'une des questions les plus controversées porte sur les contributions des donateurs en appui à la formation militaire dans le Sud ainsi que les coûts opérationnels, sous forme de contributions des donateurs, des initiatives de maintien de la paix de l'ONU.

Quelles sont les implications de ces éventuels changements aux critères de l'APD? En 2003, l'ONU a consacré 2,3 milliards de dollars aux opérations de maintien de la paix¹⁹. Bien que celles-ci contribuent parfois énormément à la paix, elles ont aussi des implications pour l'interdiction de longue date sur l'utilisation de l'APD à des fins militaires. En septembre 2005, par exemple, 89 p. 100 des troupes participant à des opérations de maintien de la paix de l'ONU provenaient de pays développés (comparativement à 55 p. 100 10 années plus tôt). Bon nombre de ces pays utilisent les fonds affectés par les donateurs au maintien de la paix pour équiper et former leurs forces militaires. Qui plus est, certains gouvernements du Nord doutent des objectifs et des résultats des opérations de maintien de la paix de l'ONU et privilégient les « coalitions des partenaires », dont le financement risque de détourner encore davantage de ressources de la réduction de la pauvreté.

Les collaborations africaines à ce bilan préconisent le « remplacement des initiatives militaires occidentales divergentes par des efforts concertés, par l'entremise du nouveau Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine²⁰ ». Les récentes initiatives du G8 ont cherché avant tout à renforcer ces capacités des organisations régionales (dans l'Union africaine) et sous-régionales (dans l'ECOWAS) d'entreprendre des opérations de paix en Afrique. La Commission pour l'Afrique, parrainée par le R.-U., souligne le besoin pour les donateurs de fournir toutes les ressources nécessaires pour un engagement complet de ces institutions²¹. Tout en appuyant cette approche des opérations de maintien de la paix, les analystes africains qui ont collaboré à ce bilan laissent entendre que l'appui aux opérations de paix militaires ne devrait pas avoir priorité sur le renforcement de la capacité d'alerte rapide et les outils autres que militaires de résolution des conflits au sein de l'Union africaine, ni être réalisé à leurs dépens.

Il reste que les donateurs envisagent de verser d'importantes sommes pour la création d'une force africaine permanente de 15 000 personnes qui agirait comme branche armée du Conseil de paix et de sécurité de l'UA. Huit des 16 missions de maintien de la paix de l'ONU se déroulent actuellement en Afrique²². Par conséquent, plusieurs pays de l'UE, ainsi que l'Union africaine, cherchent à faire inclure les dépenses des donateurs dans l'APD, malgré l'exclusion dont est actuellement frappée l'aide militaire. Dans le même ordre d'idées, un document du gouvernement des Pays-Bas demandait, à la fin de 2004, d'inclure dans l'APD les activités reliées à la réforme du secteur de la sécurité faisant intervenir les militaires, l'intégration et la modernisation des militaires dans les pays en développement émergent d'un conflit ainsi que de nombreux autres aspects des opérations de paix²³.

Avant la réunion de haut niveau du CAD en décembre 2004, les OSC ont soutenu, dans le cadre du Global Security and Development Network (à l'instar de nombreux membres du réseau Reality of Aid) que le « financement de l'aide dans le secteur de la réforme militaire, du maintien de la paix et des opérations de consolidation de la paix à partir de budgets de l'APD déjà restreints et déficitaires se ferait inévitablement aux dépens des ressources nécessaires pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), et pour instaurer le développement durable, la justice sociale et les droits de la personne²⁴ ».

Là encore, les ministres du CAD n'ont pu s'entendre, lors de leur réunion de haut niveau en mars 2005, sur les plus extrêmes de ces mesures visant à élargir les critères de l'APD. Mais comme le laissent entendre plusieurs chapitres du bilan portant sur l'OCDE, le débat est loin d'être clos. Les membres du CAD reviendront sur la question de l'entraînement non militaire des militaires et de l'appui aux capacités de consolidation de la paix à l'aide des ressources de l'APD à l'occasion de la réunion de haut niveau du CAD, en 2007. D'ici là, certains donateurs européens continuent d'intervenir au sein de l'UE, du G8 et de l'Union africaine pour forger un consensus sur ces rajustements. D'autres, tels que la Nouvelle-Zélande et la Norvège, s'opposeront à ces mesures.

L'intégrité de l'APD pour l'élimination de la pauvreté est déjà profondément compromise. En proposant que les critères continuent de cibler des interventions axées sur la pauvreté et non militaires, les OSC ne laissent pas entendre pas que la communauté internationale ne devrait pas affecter pas les ressources nécessaires pour régler les problèmes urgents en matière de conflit et de sécurité. Il existe certainement de nombreuses actions légitimes que prennent les gouvernements du Nord (échanges diplomatiques, militaires et techniques) en vue de prévenir les conflits et de mettre en place les conditions propices à la paix qui découlent des obligations des États relatives aux droits de la personne et aux droit humanitaires international. Certaines des mesures peuvent avoir un rapport direct avec la réduction de la pauvreté et font déjà partie de l'APD. Toutefois, l'inclusion des décaissements pour un éventail d'activités plus larges concernant les dimensions militaires des opérations de paix ou la prévention du terrorisme ne fera qu'appauvrir la compréhension qu'a la population du but de l'aide. Un tel geste aurait pour effet de détourner les rares ressources de l'APD de l'élimination de la pauvreté.

L'aide est-elle détournée au profit des priorités de la sécurité nationale?

Les tendances depuis 2001 révèlent un détournement prononcé des nouvelles ressources d'aide en faveur des priorités de la politique étrangère des pays donateurs, particulièrement en Afghanistan et en Irak. En outre, l'engagement du Millénaire des donateurs de ne « ménager aucun effort » pour réduire la pauvreté est bien faible en regard des augmentations dramatiques des dépenses militaires affectées à ces guerres. Les OSC surveilleront de près les calendriers des donateurs concernant les nouveaux engagements de l'aide d'ici 2015 pour s'assurer que les nouvelles ressources soient affectées aux besoins exprimés par les pays et les populations les plus pauvres.

Les récentes tendances illustrent dans quelle mesure l'APD, tout en respectant les actuels critères d'admissibilité, est déjà en voie d'être faussée par les intérêts de la politique étrangère. À la conférence de l'ONU sur le financement du développement, qui a eu lieu à Monterrey en 2002, les donateurs ont évité de prendre tout engagement contraignant à atteindre la cible de l'ONU, soit 0,7 p. 100 du RNB. Ils ont toutefois promis un nouveau financement pour l'APD, à titre de contribution à un partenariat pour le développement afin de répondre aux besoins urgents en matière de développement. Depuis lors, plusieurs donateurs européens se sont engagés à atteindre la cible de 0,7 p. 100 d'ici 2015. Le CAD calcule que 49 millions de dollars de nouvelles ressources d'aide seront disponibles entre 2005 et 2010, à la lumière des engagements pris à la suite de la réunion de 2005 du G8 au R.-U.²⁵. Il reste que, comme le souligne le chapitre sur les tendances mondiales, même l'analyse du CAD soulève des inquiétudes voulant que certains donateurs ne respectent pas leurs engagements, qui eux-mêmes sont loin de respecter la volonté de la Déclaration du millénaire de ne « ménager aucun effort » pour verser le financement nécessaire à la réduction de la pauvreté.

Bien que l'ampleur des nouvelles ressources affectées à l'aide demeure incertain, l'expérience des quatre dernières années donne à croire que le nouveau financement pourrait ne pas être affecté à la réduction de la pauvreté et aux OMD. Bien que les donateurs n'aient pas réaffecté les budgets préalables de l'aide aux priorités de la sécurité nationale après 2001, nombreux sont ceux qui ont

adopté des budgets supplémentaires pour respecter les engagements découlant de la vaste « guerre contre le terrorisme »²⁶. Ces importantes augmentations supplémentaires de l'aide (qui ne sont pas intégralement admissibles à l'APD) ont été dépensées dans des pays stratégiques sur le plan de la sécurité plutôt que dans les pays les plus pauvres et les plus vulnérables.

De 2000 à 2003, les donateurs ont dégagé collectivement 18,5 milliards de dollars en *nouvelles* ressources nettes pour l'APD. Ces nouvelles ressources étaient potentiellement disponibles pour de nouvelles activités de réduction de la pauvreté. Mais 5,4 milliards de dollars, ou 30 p. 100 de ces nouvelles ressources, ont été dépensés dans des pays (tels que l'Afghanistan et le Pakistan) fortement ciblés par la « guerre contre le terrorisme » menée par les É.-U. De ces 18,5 milliards de dollars, 7,2 milliards ont été accaparés par une augmentation de l'annulation de la dette (c'est-à-dire au-delà du niveau de l'annulation de la dette en 2000)²⁷. Cela ne laisse que 32 p. 100, ou 5,9 des 18,5 milliards de dollars, qui auraient pu être affectés à de nouvelles dépenses en appui aux OMD.

Dans le cas des donateurs individuels, les tendances sont encore plus sombres. L'étude approfondie de Ngaire Woods sur le détournement de l'aide conclut que presque toutes les augmentations de l'aide états-unienne (militaire, économique et APD) entre 2002 et 2004 (presque 20 milliards de dollars) ont été affectées à des pays d'importance sur le plan stratégique au Moyen-Orient, à la Vallée fertile (Israël, Égypte, Irak et Turquie), et à l'Afghanistan et à ses voisins immédiats. Ces affectations étaient à peu près égales au total des décaissements de l'aide états-unienne pour l'ensemble des autres pays du monde. L'Administration Bush a créé le Millennium Challenge Account (MCA), géré par le secteur privé, qui échappe au contrôle administratif de USAID, pour canaliser l'augmentation promise de cinq milliards de dollars d'aide aux pays en développement après Monterrey. Pour replacer ces chiffres dans leur contexte, l'affectation de 2,5 milliards de dollars par le MCA à ce jour équivaut à peu près aux fonds dont disposaient les militaires états-uniens pour des projets à décaissement et à impact rapides sur le terrain en Irak, en 2004²⁸.

Dans le cas du Japon, compte tenu de la baisse de l'enveloppe de l'aide due aux pressions budgétaires, la participation à la « coalition of the willing » a aussi été financée par l'entremise de demandes de budgets supplémentaires au Parlement. Quant à l'Union européenne, on prévoit que les affectations pour l'Irak et l'Afghanistan, de 2003 à 2005, auront accaparé une bonne part de l'augmentation de 389 millions d'euros du budget des relations étrangères. Le gouvernement du R.-U. semble avoir détourné les fonds destinés à l'aide, l'Irak ayant accaparé « au moins une partie de l'attention portée par le DFID aux pays à faible revenu, et a certainement donné lieu à l'accélération de la diminution prévue par le DIFD des programmes bilatéraux dans les pays à revenu moyen [dont certains, tels que la Bolivie, comptent un grand nombre de pauvres]²⁹ ». Comme le souligne Woods, la nouvelle affectation imprévue de 200 millions de £ UK à l'Irak en 2003 aurait presque certainement été allouée à des pays à faible revenu. Elle conclut que ces affectations supplémentaires considérables pour étayer la « guerre contre le terrorisme » ne pourront être maintenues à la longue. Les affectations subséquentes à ces intérêts de la politique étrangère proviendront presque certainement des budgets existants de l'APD et des augmentations prévues pour les OMD.

Encadré 3
Promesses d'aide après le 11 septembre
et décaissement pour l'Irak et l'Afghanistan

1. Crédits alloués par US Aid pour les secours et la reconstruction en Irak	20,9 milliards \$
Décaissées (novembre 2005)	11,8 milliards \$
2. Autres promesses d'aide dees donateurs pour l'Irak	3,6 milliards \$
Décaissées (novembre 2005)	2,0 milliards \$
3. Total de la réduction de la dette officielle prévue pour l'Irak	31,2 milliards \$
4. Promesses d'aide bilatérale du CAD pour l'Afghanistan (2001 – 2003)	5,7 milliards \$
Décaissées (juin 2004)	2,9 milliards \$

Sources: Brooking Institute, « Iraq Index: Tracking Variables of Reconstruction & Security in Post-Saddam Iraq », www.brookings.edu/iraqindex; Brooking Institute, « Afghan Index », www.brookings.edu/afghanistanindex.

Lorsqu'on se penche sur le détournement des budgets de l'aide, il faut aussi examiner la question de l'équilibre entre les fonds affectés au développement et à d'autres priorités de la politique étrangère. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, les augmentations cumulatives nettes des budgets totaux de l'aide chez tous les donateurs, de 2000 à 2003, ont atteint 18,5 milliards de dollars, la part des É.-U. étant de 11,1 milliards de dollars. Par contre, le seul budget de la guerre en Irak atteint 212 milliards de dollars pour les États-Unis. L'opération « Enduring Freedom » en Afghanistan a coûté bien au-delà de 100 millions de dollars à ce jour. Dans le cas du R.-U., le chancelier de l'Échiquier a évalué à 4,4 milliards de livres sterling le coût total des opérations du R.-U. en Afghanistan et en Irak, sans compter le budget annuel du DFID au cours des dernières années³⁰. Les chiffres de l'encadré 3 laissent entendre que 40,2 milliards de dollars ont été promis pour le secours et la reconstruction par des donateurs bilatéraux, pour l'Afghanistan et l'Irak, tandis qu'environ 16,7 milliards de dollars ont été décaissés.

Pour la première fois depuis la fin de la guerre froide, les dépenses militaires ont dépassé un billion de dollars US en 2004, à l'échelle planétaire. Outre le budget militaire ordinaire (47 p. 100 du total mondial), les É.-U. ont affecté une somme supplémentaire de 238 milliards de dollars à la « guerre contre la terreur » entre 2003 et 2005³¹. Selon le *Rapport mondial sur le développement humain* de 2005, la seule *augmentation* des dépenses militaires depuis 2000 aurait plus que suffi pour permettre à tous les donateurs d'atteindre la cible de 0,7 p. 100 de leurs budgets d'aide.

Les répercussions des dépenses militaires et de l'aide militaire des É.-U. sont apparentes en Asie. Un numéro de *Reality Check* (le bulletin de Reality of Aid) sur la sécurité et le développement signalait l'énorme augmentation de l'aide économique des É.-U. à cette région (104 p. 100) et de l'aide militaire (1 614 p. 100), de 2000 à 2003. Cette aide cible avant tout le Pakistan, l'Indonésie et les Philippines (qui sont maintenant le troisième plus important bénéficiaire de l'aide des É.-U.)³². Les Philippines ont reçu à elles seules 144 millions de dollars de « finances militaires étrangères » des É.-U. et une somme supplémentaire de 10 millions de dollars pour « l'éducation et la formation militaire internationales » au cours de cette période³³.

Mais les mesures prises par les É.-U. pour faire face aux « menaces à la sécurité transnationale » ne se limitent pas à l'Asie. Adam Isacson donne à croire, dans ce bilan, que les É.-U. encouragent à nouveau les militaires de l'Amérique latine à armer et à réorienter les forces de sécurité pour lutter contre le terrorisme. Le « terrorisme » est invoqué comme justification principale de l'aide militaire où le « populisme radical » (c.-à-d. le gouvernement du Venezuela) est de plus en plus considéré comme une menace à la sécurité³⁴. Plus explicitement, 80 p. 100 des quatre milliards de dollars du Plan Colombia sont consacrés au renforcement des forces de sécurité de la Colombie. En Afrique, les É.-U. auraient dépensé 500 millions de dollars pour renforcer les capacités de lutte au terrorisme de l'Afrique occidentale et particulièrement pour protéger l'accès aux champs pétrolifères de la région, au Nigeria et au Gabon. Les troupes américaines et alliées ont participé à des exercices conjoints de lutte contre le terrorisme en Afrique du Nord et de l'Ouest, dans le cadre d'une initiative de lutte contre le terrorisme trans-saharienne. L'International Crisis Group fait remarquer que ces manœuvres de lutte contre le terrorisme avec des gouvernements locaux ont été perçues par ces gouvernements comme « une façon d'étouffer la dissension légitime et les groupes musulmans³⁵ ».

Par contre, le conflit en République démocratique du Congo a affecté la vie de millions de personnes. Mais les donateurs ont affecté moins de 900 millions de dollars à ce pays en 2003 et l'ONU a eu peine à payer la facture des opérations de consolidation de la paix en 2001-2002, qui atteignait 393 millions de dollars. En 2004, tous les membres de l'ONU devaient plus de 2,5 milliards de dollars à l'organisation pour les opérations de consolidation de la paix, les É.-U. et le Japon représentant 75 p. 100 de ces arriérés. Le droit humanitaire international exige que la proportionnalité en fonction du besoin façonne la réaction de la communauté internationale aux urgences humanitaires suscitées par les conflits. Il est évident que certaines crises, où les intérêts stratégiques des donateurs sont jugés extrêmement importants, reçoivent beaucoup d'attention tandis que d'autres conflits, sans être oubliés, sont mis de côté.

Réforme du secteur de la sécurité? La sécurité de qui?

Un droit de regard démocratique sur le secteur de la sécurité est essentiel pour protéger les droits des personnes pauvres et vulnérables en créant des conditions propices à la réduction de la pauvreté et aux modes de vie durables. Les initiatives des donateurs en appui au secteur de la sécurité et à sa réforme doivent être régies avant tout par leurs obligations aux termes des traités sur les droits de la personne; elles doivent être transparentes et imputables, et être choisies en fonction de leurs répercussions possibles sur les droits de la personne. Dans un monde de l'après 11 septembre axé sur la sécurité, les OSC doivent surveiller de près l'appui des donateurs à la réforme du secteur de la sécurité.

Bien que l'aide militaire, y compris les interventions militaires des É.-U. et des alliés, ait joué un rôle de plus en plus grand dans certains pays touchés par des conflits, les donateurs ont aussi, depuis le milieu des années 1990, mis de plus en plus l'accent sur la réforme du « secteur de la sécurité » dans ces pays. La coopération en matière de sécurité au cours de la guerre froide était fort controversée, avec son accent sur la « modernisation » de forces militaires qui jouaient alors un rôle direct dans les processus politiques et de développement. Le plus souvent, les officiers militaires prenaient le pouvoir, occupant des gouvernements en appuyant les intérêts d'une élite et de leurs alliés du Nord aux dépens des droits et des préoccupations légitimes des citoyens et des collectivités. Au cours des années 1990, libérés des contraintes de la guerre froide, les donateurs ont commencé à examiner la façon de renforcer les approches de la sécurité axées sur les populations³⁶.

Le CAD a facilité un processus d'apprentissage à partir des pratiques des donateurs, qui s'est terminé par la présentation de leçons pour la réforme du secteur de la sécurité (RSS) dans un document, publié en 2004 et intitulé « *Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance* ». Ce document caractérise la réforme des systèmes de sécurité des années 1990 comme des activités pour « rehausser la capacité des pays partenaires de répondre à tout l'éventail des besoins de la société nationale en matière de sécurité d'une manière qui soit compatible avec les normes démocratiques et les principes de bonne gestion des affaires publiques et de la règle du droit³⁷ ».

Cette réorientation en faveur des formes démocratiques de sécurité était liée à la promotion d'un « programme de la sécurité humaine » de la part de certains donateurs (tels que la Norvège et le Canada). Une approche fondée sur la « sécurité humaine » met l'accent sur les priorités directes des pauvres en matière de sécurité, c'est-à-dire le crime et la violence à l'échelon communautaire, les répercussions sur la population des conflits et des guerres civiles, la persécution par la police et l'absence de réelle justice. *Voices of the Poor*, publié en 2000 par la Banque mondiale, affirme que l'absence de sécurité physique a été vécue par les pauvres comme une entrave considérable à leur aptitude à revendiquer leurs droits et à réduire leur pauvreté. Toutefois, en pratique, les donateurs, en prenant comme point de départ la « sécurité humaine », ont souvent mis de côté les causes socio-économiques et structurelles sous-jacentes des conflits et de l'insécurité dans les collectivités, et peuvent ne pas tenir compte du rôle des forces de sécurité dans le maintien de ces conditions.

Le programme de RSS du CAD est ambitieux, avec l'accent qu'il met sur une foule d'acteurs à tous les niveaux de la société et sa concentration sur une approche holistique dans le secteur de la sécurité (policière, judiciaire et militaire). Comme nous l'avons fait remarquer, le *discours* insiste fortement sur la gouvernance démocratique et les normes relatives aux droits internationaux de la personne, qui sont au cœur des activités visant à améliorer la responsabilisation du secteur de la sécurité. On a connu certains succès notables pour ce qui est de l'appui des donateurs à la réforme des systèmes de justice et de l'encadrement par des civils (tels que le Bureau de l'ombudsman en Bolivie). Toutefois, on a généralement l'impression que les principes de la RSS du CAD ont eu peu d'effets sur les pratiques des donateurs : « Dans la plupart... des pays du CAD, la RSS, telle que définie dans les lignes directrices et les ouvrages de référence du CAD, a à peine pénétré dans les ministères de l'Aide au développement, encore moins dans les ministères des Affaires étrangères ou dans les ministères chargés de la sécurité³⁸. »

Ce qui est encore plus révélateur, au moment où les donateurs font la promotion de la RSS dans des pays touchés par des conflits, c'est la conclusion de l'évaluation globale de la RSS réalisée par le CAD :

En Afrique, en Asie, en Europe centrale et en Amérique latine, la RSS – au sens que lui donne le CAD – demeure en marge de la plupart des programmes de réforme gouvernementaux; [...] qui ciblent essentiellement le renforcement de la capacité des services de sécurité de l'État d'exécuter leurs principales fonctions. Même lorsque l'objectif déclaré du travail est de renforcer la gouvernance du secteur de la sécurité, certaines des réformes opérées dans ces régions ont en fait *réduit* la responsabilisation et la transparence dans le secteur de la sécurité. Cela découle souvent des réformes entreprises dans les pays touchés par les conflits ou l'insécurité, où l'urgence perçue d'appuyer les forces de sécurité de l'État en accroissant leur efficacité opérationnelle prend le pas sur les efforts de renforcement des organismes de gestion civils³⁹.

Ces répercussions restreintes des initiatives de réforme démocratique du système de sécurité doivent aussi prendre en compte les réalités de l'évolution du développement dans l'intérêt des personnes vivant dans la pauvreté. La plupart des OSC soutiennent depuis longtemps que le développement dans l'intérêt des personnes pauvres et vulnérables est de par sa nature un processus politique soucieux des conflits lorsque ces personnes revendiquent leurs droits. Dans de

nombreux pays où les élites font face à des demandes de réforme en profondeur qui touchent leurs intérêts, ces élites se tournent vers le système de sécurité pour les défendre. De plus en plus, les sociétés internationales exerçant leurs activités dans des régions de conflits chroniques ou dans un climat de tension avec les collectivités locales s'en remettent aussi à des forces de sécurité privées pour défendre leurs investissements dans l'extraction des ressources ou mettent en place des conditions d'emploi qui ne tiennent pas compte des droits des travailleurs et des collectivités touchées⁴⁰.

Le Bilan de l'aide 2004, qui portait avant tout sur la gouvernance et les droits de la personne, laissait entendre qu'il est indispensable d'assujettir les forces de sécurité à un contrôle démocratique, mais que « comme la démocratie, la bonne gouvernance ne peut être implantée ni imposée par les donateurs : elle doit être imprégnée, alimentée et animée de l'intérieur ». Le Bilan pressait les donateurs de tenir compte des relations de pouvoir inégales au sein des sociétés en développement et, plus généralement, de renforcer les organismes représentatifs de la société civile à titre d'espace pour la gouvernance démocratique. La réforme du système de sécurité démocratique fondée sur la promotion des droits de la personne devrait être au cœur des initiatives des donateurs visant à promouvoir la bonne gouvernance.

Les réels progrès d'une réforme démocratique de la sécurité ont été de toute évidence entravés par le rude climat politique qui prévaut dans de nombreux pays pauvres et qui nuit à la promotion de la responsabilisation démocratique des droits des citoyens. Le programme de sécurité mondiale de l'après 11 septembre n'a sans doute fait qu'exacerber ces difficultés. Depuis 2001, l'attention plus soutenue accordée à la réforme de la sécurité s'est accompagnée de fortes pressions des organismes de sécurité nationaux des pays donateurs en vue de façonner les services de sécurité dans les pays pauvres, de manière à lutter efficacement contre « les menaces terroristes » au Nord.

L'un des éléments clés de la « guerre contre le terrorisme » a été le renforcement des organismes de renseignement et des capacités militaires de lutte contre le terrorisme, la réglementation des remises de fonds et des contrôles frontaliers plus rigoureux, toutes ces mesures étant susceptibles de renforcer un appareil d'État répressif. Les OSC australiennes et danoises soulignent dans ce bilan l'utilisation de ressources d'aide à ces fins. Des collègues d'OSC des É.-U. font remarquer dans leur chapitre que « en 2005, USAID a investi 887,5 millions de dollars, ou 7,2 p. 100 de son budget, dans la lutte contre le terrorisme », ce qui « représente une augmentation de presque 700 p. 100 par rapport à 2004. Outre l'utilisation de l'APD des É.-U., « une étude sur 47 États à faible revenu et à piètre rendement, effectuée en 2002-2003, a constaté que les pays considérés comme d'importants alliés des États-Unis dans la « guerre contre le terrorisme » avaient reçu 90 p. 100 de l'aide militaire et policière fournie par les É.-U. à ce groupe de pays entre 2000 et 2004⁴¹ ».

PRÉVENTION DES CONFLITS : COHÉRENCE DE LA POLITIQUE DES DONATEURS ET INTERVENTION DANS LES PAYS TOUCHÉS PAR DES CONFLITS

Choix des pays : les donateurs réagissent aux « pays à faible revenu sous tension », aux « partenariats difficiles » et aux « États fragiles »

Les donateurs ont défini, à leurs propres fins, un ensemble d'« États fragiles et défaillants » dans lesquels ils cherchent à intervenir pour prévenir les conflits ou rétablir des conditions paisibles propices à la croissance économique. Ce faisant, ils se concentrent presque exclusivement sur la dynamique interne des politiques et d'une gouvernance mal avisées, de la corruption et de l'abus de pouvoir. Mais la détérioration des capacités de l'État dans bon nombre des pays les plus pauvres a été exacerbée par des décennies de programmes d'ajustements structurel (PAS) imposés par les donateurs, un commerce mondial inégal et inéquitable, des conditions d'investissement caractérisées par l'exploitation, des fardeaux de la dette imposants et insoutenables, une aide mal assortie, et la promotion du commerce des armes légères, à l'égard desquels les donateurs ont une grande responsabilité. Les politiques de prévention des conflits des donateurs échoueront assurément si elles ne s'attaquent pas de toute urgence à ces problèmes.

Au cours des années 1990, les catastrophes humanitaires au Rwanda et en Bosnie ont accentué les préoccupations à l'égard de la prévention des conflits à l'échelle internationale. On jugeait nettement insuffisants les efforts humanitaires préalables pour aider les victimes de la guerre et reconstruire des sociétés dévastées. Un nouveau discours humanitaire a vu le jour, un discours très controversé quant à ses implications : la communauté internationale est tenue de mobiliser ses ressources et ses capacités diplomatiques, économiques et, en bout de ligne, militaires pour agir *avant* des violations massives et imminentes des droits de la personne perpétrées contre des populations vulnérables, et pour éviter les conséquences dévastatrices d'une guerre. À la suite d'une « frustration généralisée face à l'incapacité des Nations Unies, des organisations régionales et des grandes puissances de protéger les victimes contre le génocide et le nettoyage ethnique... [certains ont demandé] l'élaboration de nouvelles normes et capacités internationales d'intervention humanitaire⁴² ». Mais on peut alors se demander : où agir, au nom de qui et avec quelles capacités?

Entre-temps, les donateurs ont concentré leur aide, pour améliorer son efficacité, sur un plus petit nombre de pays en développement à « rendement élevé », que la Banque mondiale et le FMI ont « certifiés » comme des pays mettant en œuvre de « bonnes politiques »⁴³. Mais les donateurs ont eu tôt fait de faire face à une question délicate : que faire avec les douzaines de pays aux « rendements médiocres » ou les « partenariats difficiles »? Dans ces pays, on estime que de 28 à 35 p. 100 des personnes vivent avec moins de un dollar par jour, qu'une personne sur trois est mal nutrie et que jusqu'à 50 p. 100 des enfants meurent avant leur cinquième anniversaire.

En fait, l'analyse de la Banque démontre qu'entre 1992 et 2002, ces pays au « rendement médiocre » ont reçu 43 p. 100 *moins* d'aide que le laisseraient entendre leur niveau démographique et de pauvreté, leurs politiques et leur environnement institutionnel⁴⁴. Ces écarts, dans le cas de certains pays, se sont creusés encore davantage en raison des détournements de l'aide après le 11 septembre⁴⁵. Le Bilan de l'aide 2004 soulignait l'importance fondamentale, dans le cadre du droit international relatif aux droits de la personne, de la non-discrimination en matière d'affectation des ressources par les donateurs pour la poursuite des OMD⁴⁶. Rien n'indique que ces principes orientent les actuelles politiques d'affectation de l'aide des donateurs.

En réponse à ce « dilemme » des donateurs qui feraient fi d'un grand nombre de personnes pauvres, la Banque mondiale a créé la catégorie « pays à faible revenu en difficulté » (LICUS), fondée essentiellement sur sa propre EPIN (Évaluation de la politique et des institutions nationales). L'EPIN est un classement, établi par la Banque mondiale, des pays en développement en fonction d'une mesure des « bonnes politiques », qui a été contesté par les OSC parce qu'on ne rend pas de comptes aux citoyens des pays faisant l'objet d'une mesure, que la détermination du rang n'est pas transparente et que le choix des « bonnes politiques » est hautement subjectif⁴⁷. Les LICUS sont des pays qui se situent dans les deux derniers quintiles des scores de l'EPIN. D'autres donateurs, tels que le DFID et le système de l'ONU, proposent que les obligations des États aux termes du droit international en matière de droits de la personne soient le point de référence et qu'on identifie ainsi les États qui ne veulent pas ou ne peuvent pas systématiquement respecter leurs obligations fondamentales envers leurs citoyens. Comme de nombreux chapitres sur l'OCDE dans ce bilan, les donateurs qualifient maintenant couramment de tels États de « fragiles », « défaillants » ou « en déroute ».

Les termes « fragile » ou « défaillant » sont donc utilisés par les donateurs pour décrire une catégorie plutôt imprécise de pays dont l'infrastructure étatique est faible, dont les citoyens sont soumis à des violations systématiques des droits de la personne, et où les besoins humains fondamentaux ne sont pas satisfaits et se détériorent, débouchant parfois sur un effondrement complet des fonctions nationales de l'État (p. ex. en Somalie). Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, le choix des pays à inclure dans cette catégorie est largement fonction de l'EPIN de la Banque mondiale. Mais quelles sont les origines de la « déroute des États » et quelles raisons les donateurs invoquent-ils pour justifier leur engagement?

Dans le cas des donateurs, l'analyse des « États fragiles » alimente les initiatives de prévention des conflits parce que celles-ci constituent des indicateurs sociaux, économiques et politiques qui annoncent un conflit imminent ou existant. On met en grande partie l'accent sur la détérioration interne des facteurs de gouvernance – haut niveau de corruption, concurrence entre les élites pour la maîtrise d'un butin économique en diminution, effondrement des autorités légitimes et des systèmes de justice, institutions inefficaces pour la prestation des services sociaux de base – qui ont amené les pays à cet état de crise. Mais comme nous l'avons vu dans la section précédente, la raison invoquée publiquement par les donateurs pour s'engager dans des situations de conflit depuis le 11 septembre devient de plus en plus leur perception des « menaces » que font courir certains pays à leur sécurité et à leurs intérêts mondiaux. Les premiers de ces pays sont ceux qui sont perçus comme étant sur la « ligne de front » de la « guerre contre le terrorisme ». De nombreuses OSC craignent énormément qu'un discours des donateurs axé exclusivement sur la « fragilité de l'État » ne confère une légitimité publique et internationale à un nombre croissant de formes directes et intensives d'interventions, à *leur propre condition*, par les pays du Nord dans les pays du Sud.

L'aide est une ressource clé pour ces interventions. De tels États comptent parmi les plus pauvres au monde et l'on aurait pu s'attendre à ce qu'ils attirent des niveaux d'aide élevés, étant donné les préoccupations déclarées des donateurs quant aux éventuelles « menaces ». Mais cela n'a pas toujours été le cas. Au dire de la Commission pour l'Afrique, parrainée par le R.-U., en 2005 : « La structure actuelle de l'aide semble favoriser certains pays – les « chouchous » des donateurs – et en négliger d'autres, les « orphelins » des donateurs. Étant donné que les pays dont la capacité est faible ont besoin d'une aide de l'extérieur durant une plus longue période, ... le sous-financement relatif des « orphelins » des donateurs exige une correction urgente⁴⁸. »

Mais alors même qu'ils fournissent des quantités d'aide moindres et plus volatiles aux « États fragiles », les donateurs reconnaissent rarement, et tentent encore moins de corriger, les causes systémiques structurelles et internationales des tensions que subissent les capacités de ces pays pauvres. Des décennies de programmes d'ajustement structurel (PAS) infructueux imposés par les donateurs à de nombreux pays qui ont connu des conflits, tels que la Sierra Leone et la Côte

d'Ivoire, sont l'une des principales sources de « fragilité ». Les PAS ont démantelé les structures de l'État, appauvrissant une foule de personnes et engendrant une vive concurrence entre les élites pour des rendements économiques à la baisse provenant des exportations des produits de base.

Par exemple, dans le cas de la Côte d'Ivoire, l'ajustement structurel des politiques macro-économiques a été l'un des facteurs de la crise sociale et politique des années 1990. La libéralisation du commerce a exacerbé l'instabilité. Plus particulièrement, dans les secteurs de l'agriculture et de l'agro-entreprise, elle a donné naissance à des oligopoles étrangers privés, au détriment de la majorité des producteurs nationaux. L'effondrement des prix du cacao et du café a fait tripler l'incidence de la pauvreté, a réduit les ressources fiscales de l'État, qui assuraient une rente économique à l'élite, et a donné lieu à la propagation de la pauvreté vers d'autres régions et villes du pays. En fait, la pauvreté urbaine, particulièrement chez les jeunes en chômage, s'est étendue au quart du total des pauvres du pays⁴⁹. La concurrence pour des ressources rares, conjuguée au grand nombre de nouveaux chômeurs, a mis en place des conditions favorables à l'émergence de conflits violents.

Les implications qu'ont les politiques des donateurs pour les conflits vont au-delà de l'aide et de ses conditions. Il faut s'attarder aux effets déstabilisateurs de la disponibilité des armes légères partout dans le Sud. En 2002, les armes livrées à l'Asie, au Moyen-Orient, à l'Amérique latine et à l'Afrique représentaient 66,7 p. 100 de la valeur de l'ensemble des livraisons d'armes à l'échelle mondiale, soit 17 milliards de dollars. Les cinq membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU ont livré 90 p. 100 de ces armes⁵⁰. Comme le souligne la collaboration spéciale de nos collègues d'Oxfam dans leur chapitre, les donateurs doivent collaborer avec les collectivités du Sud pour réduire la propagation et les répercussions des armes légères facilement accessibles tout en s'efforçant de permettre la conclusion rapide d'un traité mondial contraignant sur le commerce des armes, qui contrôlera le mouvement des armes vers le Sud⁵¹.

Que ce soit en Birmanie, aux Philippines ou en Indonésie, les gros investissements des sociétés dans l'extraction des ressources naturelles ont affecté les droits des collectivités locales et ont aggravé les conflits. En Afrique, l'extraction des ressources dans les zones de conflit a régionalisé le conflit au Congo et alimenté le conflit en Sierra Leone (« diamants de guerre ») et au Soudan (revenus pétroliers). Pourquoi y a-t-il si peu de règlements dans les pays d'accueil développés concernant les investissements par les sociétés d'exploitation des ressources ou le commerce des produits de base précieux en provenance des zones de conflit? Les OSC ont demandé l'adoption de règlements dans les pays d'accueil du Nord, semblables aux dispositions législatives récemment déposées au parlement de la Belgique, qui lie l'octroi du soutien de l'État à l'investissement privé direct à l'étranger à une évaluation des répercussions sur les droits de la personne et aux effets sur un conflit en cours ou imminent. Un tel règlement devrait comporter des mécanismes suffisants de surveillance et de conformité. Le chapitre de M. Rupiya, Ph.D., sur la prévention des conflits en Afrique recommande l'utilisation innovatrice de groupes d'experts internationaux sous les auspices de l'ONU, qui procéderaient à un examen des États, des sociétés ou des acteurs privés qui provoquent et qui perpétuent les conflits, et qui produiraient des rapports explicites à ce sujet. Il mentionne le succès relatif du groupe d'experts sur *L'exploitation illégale des ressources naturelles et autres richesses de la République démocratique du Congo*, qui a dénoncé plusieurs grandes sociétés exerçant des activités illégales au Congo. L'Initiative sur la transparence dans les industries extractives (EITI) est aussi une importante initiative multipartite en évolution, qui collabore avec les gouvernements, les sociétés et les ONG pour garantir que les revenus des industries extractives contribuent au développement durable et à la réduction de la pauvreté⁵².

Les discussions stratégiques des donateurs au sein du CAD et leur élaboration de pratiques exemplaires portent rarement sur ces questions structurelles et politiques dans leurs rapports avec les donateurs eux-mêmes. Les donateurs ont plutôt élaboré des principes et des politiques pour orienter leurs relations d'aide, qui mettent presque exclusivement l'accent sur la dynamique interne des « États fragiles ». Selon le CAD, ces programmes devraient chercher à renforcer à la fois les

structures des États et la société civile, tout en continuant de tirer parti des leçons générales sur l'efficacité de l'aide. Mais bien que la prise en charge locale soit importante, dans ces circonstances, les donateurs devraient aussi être prêts à accepter un « alignement partiel » sur les priorités gouvernementales. Ces dernières sont presque certainement mal formulées dans les « États fragiles »; par conséquent, les donateurs devraient consulter divers autres intervenants nationaux, notamment les acteurs de la société civile⁵³. Le résumé des pratiques idéales préparé par le CAD indique que les donateurs devraient être prêts :

- ❑ à collaborer avec les organisations et les réseaux locaux qui militent en faveur d'un changement inclusif;
- ❑ à fonder leurs interventions sur une solide analyse par pays (qui comprend une analyse de la capacité d'opérer un changement);
- ❑ à prendre en considération les diverses répercussions du conflit et de l'instabilité sur les femmes et les enfants;
- ❑ à faire preuve de souplesse et de persévérance, et à participer à des partenariats multipartites.

Malheureusement, les « pratiques exemplaires » sont rarement l'un des facteurs de l'engagement réel des donateurs « sur le terrain » dans la plupart des situations de conflit. En fait, plusieurs études sur les initiatives de consolidation de la paix des donateurs soulignent une contradiction fondamentale dans la pratique de ces derniers. Dans quelle mesure les processus de transition post-conflit peuvent-ils être pris en charge localement par l'entremise d'intervenants en faveur de la paix, alors que les donateurs semblent intervenir, sans esprit critique, en fonction d'un programme universel? Ce programme est assorti d'un ensemble déterminé d'outils stratégiques liés à la démocratie libérale et à l'économie de marché, et « soutient qu'un alliage de la démocratie et de l'économie de marché convient à toutes les sociétés, et qu'il engendrera, à terme, une paix durable⁵⁴ ».

Le chapitre de Mauricio Katz sur la Colombie dans le présent bilan met au jour ces tensions dans les relations entre les donateurs et le gouvernement de la Colombie. Ce dernier met en œuvre ce qu'il appelle une politique de sécurité démocratique par l'entremise du Plan Patriot, une stratégie civile qui vise à assurer une supériorité militaire sur le FARC, le groupe rebelle le plus ancien et le plus nombreux de la Colombie, avec un solide appui du gouvernement des États-Unis. Le Plan Patriot engage les citoyens directement dans le conflit à titre d'informateurs ou de personnes accusées par les informateurs d'appuyer les « terroristes ». Les donateurs européens, par contre, entretiennent une relation ambiguë avec ce plan alors qu'ils continuent de mettre en œuvre leurs propres « laboratoires de paix » dans certaines régions du pays. Ces « laboratoires » visent à mettre en place les conditions socioéconomiques d'une paix durable et les fondements d'un dialogue entre les forces opposées. Mais dans le contexte d'une violation croissante des droits de la personne dans le cadre de la mise en œuvre du Plan Patriot, M. Katz note que la contribution de l'UE pourrait facilement devenir aussi confuse que le « volet social » de la « politique de sécurité démocratique » répressive mise en œuvre par l'État colombien.

Les OSC collaborent depuis des décennies avec des partenaires des pays en développement dans des situations de conflit et de reconstruction socioéconomique. Forts de cette expérience, plusieurs auteurs de l'OCDE, ainsi que de la Colombie et de l'Afrique soulignent l'importance d'une collaboration à long terme avec des agents représentatifs du changement. Ces agents se trouvent tant au sein de la société civile que de l'État, particulièrement chez les femmes et les pauvres, et leurs efforts, truffés de dangers et de difficultés, pour promouvoir le changement en faveur de la paix et revendiquer leurs droits devraient être fermement appuyés. On devrait aussi encourager les réformateurs nationaux dans leurs efforts pour désamorcer les tensions, bâtir la confiance et mettre en place des solutions de rechange viables fondées sur des priorités déterminées à l'échelle nationale, qui ne soient pas celles imposées par les intérêts des donateurs.

De toute évidence, des États efficaces sont un préalable à l'amélioration des conditions des personnes les plus touchées par les conflits. Mais ces efforts de renforcement des structures de gouvernance dans les sociétés touchées par les conflits doivent être conformes aux obligations internationales en matière de droits de la personne (y compris les droits économiques, sociaux et culturels ainsi que les droits civils et politiques). La réduction de l'insécurité quotidienne des citoyens doit atteindre un équilibre délicat afin de ne pas renforcer les mécanismes de répression de la sécurité de l'État. Les principes des droits de la personne que sont l'universalité, l'indivisibilité, l'interdépendance et la non-discrimination devraient inciter les donateurs à promouvoir des processus sociaux d'inclusion et des mesures pour accroître l'égalité et la justice, en mettant particulièrement l'accent sur les droits des femmes et les droits des personnes qui ont été systématiquement exclues. La compréhension des dimensions uniques d'une société plus juste dans un pays donné est un préalable à l'établissement de la paix et à la prévention des conflits.

Une telle approche n'a pas été courante chez les donateurs. Une évaluation détaillée de l'aide canadienne à Haïti au cours de la dernière décennie, par exemple, a conclu qu'une bonne part des programmes des donateurs était exécutée « sans vraiment tenir compte de la situation politique en Haïti » et avec une aide étroitement liée à une conditionnalité inefficace imposée par les donateurs⁵⁵. Au cours des quelques prochaines années, les partenaires du réseau Reality of Aid évalueront les résultats des initiatives accrues des donateurs dans les « États fragiles », à la lumière du droit international en matière de droits de la personne.

Interventions des donateurs : une approche pangouvernementale

Les mécanismes des donateurs pour une coordination pangouvernementale des politiques en matière de défense, de diplomatie et de développement dans les zones de conflit doivent accorder la priorité aux intérêts humanitaires des personnes touchées par les conflits et non aux intérêts des États donateurs en matière de sécurité. La prévention des conflits et les opérations de paix devraient protéger explicitement l'espace des acteurs humanitaires indépendants et de ceux de la société civile, qui sont nettement distincts de ceux des forces militaires sur le terrain.

Comme le disait la ministre de la Coopération au développement des Pays-Bas, Anna Maria Agnes van Ardenne :

La distinction entre la politique étrangère et la coopération au développement s'estompe. Elle n'a d'ailleurs jamais été très utile. L'aide, la politique et la diplomatie forment un tout continu et nous ne devrions pas tenter de les distinguer⁵⁶.

En relevant ce défi de la cohérence, un certain nombre de donateurs ont fait intervenir de multiples services gouvernementaux, dans ce qu'il est convenu d'appeler une approche pangouvernementale, pour réagir aux conflits et aux crises dans le Sud. Ces ministères comprennent ceux de la Défense, des Affaires étrangères et du Développement (une approche qu'on qualifie de « 3-D ») et parfois de l'Immigration, de la Justice et des Forces policières civiles.

Nous avons déjà pris connaissance de la convergence accrue des questions de paix, de sécurité et de développement dans les discours des donateurs et du besoin correspondant, exprimé par les donateurs, d'une plus grande souplesse en matière de financement, qui ne soit pas nécessairement liée aux critères de l'APD (les donateurs voulant aussi élargir ces critères). La convergence institutionnelle des capacités gouvernementales est l'expression logique des évaluations par les donateurs voulant que des réactions efficaces à des urgences prolongées

exigent de conjuguer l'action humanitaire et des opérations de paix proactives. La (plutôt métaphorique) « guerre à trois volets » est une expression de cette approche pour les militaires sur le terrain : les troupes chargées des opérations de paix pourraient lutter contre les insurgés dans un volet, fournir de l'aide « humanitaire » dans un autre et appuyer la reconstruction dans un troisième⁵⁷. Ces notions ne sont pas utilisées uniquement dans le Nord. Le chapitre de ce bilan sur les Philippines décrit comment le gouvernement de ce pays utilise l'APD pour lutter contre la guérilla dans le cadre d'une stratégie semblable.

Un certain nombre d'auteurs des pays de l'OCDE décrivent dans ce bilan la création de mécanismes de financement grâce auxquels des ministères groupés planifient et mettent en œuvre des interventions stratégiques dans des situations de conflit et de reconstruction post-conflit. Les pays ciblés à des fins d'interventions concertées ont été avant tout ceux qui affectent, à divers degrés, les intérêts du Nord en matière de sécurité, dans les Balkans, en Irak, en Afghanistan, à Haïti, et dans la corne de l'Afrique et la région des Grands Lacs.

Le chapitre sur les Pays-Bas décrit un fonds de stabilité créé en juin 2004 et doté d'un budget d'environ 200 millions de dollars pour appuyer les processus de paix, la réintégration des anciens combattants, la réorganisation des forces militaires et policières, et la destruction des armes légères. À la différence d'autres mécanismes dans d'autres pays, ce fonds ne peut servir à appuyer des activités militaires ni la coopération entre civils et militaires. Le gouvernement britannique a créé le Global Conflict Prevention Pool (environ 650 millions de dollars) et l'African Conflict Prevention Pool (environ 170 millions de dollars). Une part importante de chacun de ces fonds est affectée à des opérations de paix, y compris les volets militaires, et le Africa Pool a appuyé très activement le processus de paix en Afrique de l'Ouest. Le Canada et la Norvège ont créé des fonds semblables ou des groupes de travail dotés de structures de coordination.

En juillet 2004, les États-Unis ont créé l'Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization, au Département d'État, pour coordonner la capacité civile dans des situations post-conflit. L'une des tâches de ce bureau est d'élaborer un modèle d'équipes de civils qui peuvent être déployées de concert avec les militaires ou qui peuvent y être intégrées. Lorsque déployées avec les militaires, ces équipes assurent un leadership civil parallèlement aux opérations militaires⁵⁸. Il y a aussi des groupes de reconstruction distincts pour l'Afghanistan et l'Irak, formés à l'extérieur du Département d'État des É.-U.

Bien que l'expérience de la plupart de ces mécanismes de coordination soit encore assez récente, il est possible de dégager un certain nombre d'observations. La première, et la plus évidente, c'est que les mécanismes donnent, dans l'ensemble, la priorité aux réactions militaires aux conflits, particulièrement lorsque les intérêts stratégiques des donateurs sont en cause, comme en Afghanistan. La coordination stratégique met exclusivement l'accent sur les circonstances immédiates d'un pays en conflit; il n'y a que rarement un lien avec les enjeux stratégiques du Nord qui sont un facteur d'alimentation important du conflit (tels que l'investissement dans des zones de conflit). Sur le plan opérationnel, les résultats ont été mitigés. On atteint un certain niveau de coordination, mais il y a rarement une stratégie globale concertée pour un pays ou une région. La mesure dans laquelle les politiques et les stratégies par pays sont intégrées aux évaluations sur le terrain est une question qui demeure en suspens, particulièrement dans le cas des politiques et des stratégies qui privilégient le renforcement des capacités des organisations de citoyens de fixer des priorités propres à chaque pays⁵⁹.

Une des principales préoccupations des OSC est la priorité accordée aux questions humanitaires et de développement dans la détermination des objectifs globaux de l'engagement des gouvernements du Nord dans leurs interventions. Selon les OSC canadiennes, « l'intégration [en fonction d'objectifs communs] risque de créer une confusion entre les objectifs de développement et de politique étrangère, donc entre actions humanitaires et actions militaires⁶⁰ ». Une question clé au Canada est la mesure dans laquelle le gouvernement tente d'intégrer tous les acteurs du domaine

au sein d'une stratégie commune « cohérente » sur le terrain. La façon dont les gouvernements déterminent la cohérence est d'une importance vitale. Les circonstances sur le terrain peuvent exiger des buts, objectifs et stratégies différents sur le plan des politiques pour assurer la sécurité et réagir aux besoins humanitaires. Face à une diversité de besoins en matière de politiques, la cohérence devrait signifier qu'on veille à ce que la mise en œuvre de telles politiques ne donne pas lieu à des conflits et qu'on adapte les politiques le cas échéant. Les approches pangouvernementales doivent éviter d'imposer un programme de sécurité prédominant à d'autres priorités pour les personnes sur le terrain.

Dans une opération de paix « 3-D » (qui réunit la défense, la diplomatie et le développement), les militaires font appel à une structure de commandement distincte qui peut convenir à leur mission, mais qui peut s'avérer contre-productive pour régler les tensions sur le terrain et répondre aux besoins locaux dans une mission véritablement regroupée. Le contrôle opérationnel des opérations de paix dans les zones de conflit intense confère aux militaires de nets avantages dans les opérations sur le terrain, qui peuvent être utiles pour mettre un terme à l'action militaire. Mais selon Michael Pugh, un analyste du R.-U., « il ne revient pas aux militaires d'habiliter ceux qui sont vulnérables face à des États ou des seigneurs de guerre abusifs » en créant des conditions pour la paix post-conflit⁶¹.

L'engagement des militaires dans des activités humanitaires ou des projets de reconstruction « à impact rapide » soulève des préoccupations particulières pour la sécurité des travailleurs humanitaires qui interviennent dans la région. Dans l'allusion à la « guerre à trois volets » signalée ci-dessus, les interventions des travailleurs autonomes du développement peuvent être facilement assimilées par les citoyens locaux à des opérations militaires visant à gagner la confiance de la population et aux buts de l'intervention militaire.

Les opérations des équipes provinciales de reconstruction (EPR) en Afghanistan sont l'expression la plus explicite des approches groupées de la gestion des conflits. Les EPR sont des équipes civiles et militaires mixtes qui interviennent à l'échelon provincial en Afghanistan, dans les domaines de la sécurité, de la reconstruction, du soutien au gouvernement central et des opérations restreintes de secours⁶². Il existe actuellement plusieurs équipes opérationnelles dirigées par le R.-U., les Pays-Bas, l'Allemagne, le Canada et les É.-U. dans diverses parties du pays, y compris Kandahar, dans le Sud, où les forces militaires des É.-U. poursuivent leurs opérations militaires contre les talibans.

Bien que les EPR constituent une approche intégrée de la sécurité et de la reconstruction, ce qui correspond étroitement à l'idée que se font les donateurs de la gestion des conflits, elles présentent aussi plusieurs défis de taille. Dans le contexte d'une action militaire continue, il est impossible d'éviter la confusion, au sein de la population, entre une action militaire offensive (par les É.-U. ou d'autres forces alliées du Nord) et les efforts de stabilisation des EPR. En raison de leur composition et de leur mission, les EPR manquent passablement de compétences pour évaluer les besoins de la population, et concevoir et mettre en œuvre des projets durables. Habituellement, le personnel militaire représente de 90 à 95 p. 100 d'une EPR.

Dans la perspective du droit humanitaire international, il existe des différences considérables entre l'approche des EPR et la notion d'action humanitaire :

Des organismes humanitaires soutiennent que pour qu'une aide soit considérée comme humanitaire, elle doit être livrée en respectant les principes fondamentaux de l'humanitarisme : humanité, impartialité et indépendance... Les expressions courantes telles que « opérations militaro-humanitaires », « frappes militaires à des fins humanitaires » et « zones de sécurité humanitaire » ont laissé l'intervention et l'identité humanitaires véritables en état de crise⁶³.

Les opérations des EPR sèment la confusion en plus de mettre en danger les travailleurs nationaux et internationaux qui doivent surmonter des défis de taille pour atteindre les personnes vulnérables dans la campagne afghane; elles ne peuvent se permettre d'être associées à une des parties au conflit, et particulièrement aux forces militaires, qui sont considérées comme une force d'occupation par les populations locales. Une coalition d'ONG afghanes estime que les EPR ont un rôle à jouer, mais un rôle axé exclusivement sur l'établissement de la sécurité dans leurs zones d'opération – former l'armée nationale afghane au niveau provincial, ainsi que la police. À leur avis, « les EPR ne devraient pas agir comme courroie de transmission de l'aide humanitaire sauf dans des circonstances exceptionnelles où des vies sont en danger et qu'aucun travailleur gouvernemental ou de l'aide civile ne veut ou ne peut répondre⁶⁴ ».

Dans l'optique des gouvernements du Nord, les EPR sont un modèle possible pour des interventions futures, à titre de solution de rechange à risque (militaire, financier et politique) relativement faible au déploiement considérable de troupes dans les zones de conflit. Une évaluation réalisée par Save the Children estime importantes des missions pré-circonsrites et bien définies pour les EPR, qui visent avant tout à garantir un environnement sécuritaire pour les autres acteurs humanitaires travaillant indépendamment de l'équipe.

De nouvelles normes internationales : la responsabilité de protéger?

Les donateurs devraient élaborer et utiliser des outils stratégiques qui correspondent à l'éventail complet des options proposées par les trois piliers de « La responsabilité de protéger », en particulier la responsabilité de prévenir et de reconstruire. Malheureusement, les grandes puissances ont largement fait fi des normes multilatérales lors des récentes interventions militaires, ce qui a considérablement sapé le soutien des pays développement à la « responsabilité de protéger ». La mise en œuvre de la « responsabilité de protéger » exigera une réforme fondamentale du Conseil de sécurité de l'ONU ainsi que des investissements considérables dans les capacités régionales telles que le Fonds pour la paix et la stabilité de l'Union africaine.

En réponse aux divisions entre les pays concernant l'intervention militaire non sanctionnée par l'ONU au Kosovo en 1999, l'ONU a créé la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États. Son rapport, publié en 2001 et intitulé *La responsabilité de protéger*, affirmait que les obligations rattachées à la souveraineté des États présumait de la responsabilité de protéger les citoyens contre les violations massives des droits de la personne telles que les crimes de guerre et le génocide. Dans ces circonstances et tel qu'autorisé par le Conseil de sécurité, la communauté internationale avait une obligation correspondante de protéger les citoyens face à des crimes massifs contre l'humanité, lorsque l'État dans lequel ils habitent ne veut ou ne peut assumer sa responsabilité de le faire. Le rapport présente trois piliers d'action, qui n'ont pas reçu l'attention qu'ils méritaient dans la controverse qui a suivi – la *responsabilité de prévenir* l'escalade en violence armée, la *responsabilité de protéger*, qui inclut, en bout de ligne, l'action militaire, et la *responsabilité de rebâtir* des sociétés affectées par la guerre⁶⁵. L'attention s'est surtout portée sur la *responsabilité de protéger* par l'entremise d'une intervention militaire.

La session extraordinaire de l'Assemblée générale de l'ONU, en septembre 2005, a adopté le langage, dans son document sur les résultats, qui reconnaît la « responsabilité de protéger » des gouvernements nationaux par l'entremise du recours à tous les moyens diplomatiques et humanitaires et aux autres moyens pacifiques lorsque les gouvernements ne protègent pas leurs populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité ». Lorsque les moyens pacifiques ont échoué, le document sur les résultats va plus loin pour reconnaître que les nations membres sont prêtes « à mener en temps voulu une action

collective résolue, par l'entremise du Conseil de sécurité, conformément à la Charte, notamment son chapitre VII au cas par cas et en coopération, le cas échéant, avec les organisations régionales compétentes⁶⁶ ». Mais, fait important, il n'y avait aucune *obligation* déclarée de le faire de la part de la communauté internationale. Les modalités de détermination du moment opportun et de la nature d'une intervention demeurent tout aussi imprécises.

Dans quelle mesure une nouvelle norme internationale concernant l'intervention dans les affaires d'un autre État est-elle en train de voir le jour? Les principaux efforts de réforme des structures et du travail de l'ONU déployés en 2005 et particulièrement dans les réformes du Conseil de sécurité ont, dans l'ensemble échoué. Sans un Conseil de sécurité réformé perçu comme jouissant d'une plus grande légitimité, particulièrement aux yeux des pays en développement, rien ne garantit que les grandes puissances n'abuseront pas d'un processus de décision du Conseil de sécurité biaisé pour poursuivre leurs propres buts stratégiques.

Dans la foulée des attaques des É.-U. et des alliés contre Al-Qaïda et le gouvernement de l'Afghanistan, en 2001, ainsi que de l'attaque et de l'occupation de l'Irak deux années plus tard, l'idée d'une intervention préventive face à des violations généralisées des droits de la personne n'a reçu que peu d'appui de bon nombre des membres de l'ONU. Ce sont de toute évidence les intérêts stratégiques des É.-U. et des autres grandes puissances occidentales qui ont motivé la décision d'intervenir dans ces cas (y compris celui de Haïti). Les récentes interventions d'envergure dans les affaires des pays en développement en crise n'ont pas obéi à des normes multilatérales de consolidation de la paix mais plutôt aux intérêts stratégiques des grandes puissances, et particulièrement les actions unilatérales des États-Unis.

Bien que certains pays donateurs tels que le Canada et les OSC du Nord continuent de promouvoir l'élargissement des normes d'intervention multilatérales, le fait est que des récentes interventions ont fortement miné leur crédibilité dans le discours sur la *responsabilité de protéger*. Par ailleurs, les gouvernements donateurs n'ont manifesté que peu de volonté politique, et encore moins sur le plan des ressources, à l'égard de programmes de fond relatifs à la prévention à long terme des conflits et à la consolidation de la paix et la reconstruction, les autres deux piliers de *La responsabilité de protéger*⁶⁷.

L'Afrique a été le point de mire de ceux qui préconisent un rôle pour l'ONU et les organisations régionales africaines dans la mise en œuvre de la *responsabilité de protéger*. Les chapitres de ce Bilan qui portent sur l'Afrique soulignent les importants changements apportés à l'Acte constitutif de l'Union africaine de 2001 qui, pour la première fois, reconnaissait que l'UA pouvait intervenir dans les affaires internes des États membres souverains si l'Assemblée concluait à l'existence de « circonstances graves, à savoir les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité » ou si l'instabilité dans un pays risque de déstabiliser les États voisins. Ces mécanismes n'ont encore été mis à l'épreuve, à l'exception notable de la mission de surveillance de l'UA au Darfour. Mais de toute évidence, comme le Darfour le démontre clairement, les moyens dont dispose l'UA pour intervenir sont très restreints et fortement tributaires des ressources, de l'équipement et de la formation des donateurs.

Lee Habasonda laisse entendre, dans son aperçu des conflits inter-États en Afrique, qu'il faut accorder beaucoup plus d'attention aux autres secteurs qui influent sur les conflits et leur suite – la bonne gouvernance des ressources naturelles, les mesures du contrôle du commerce des biens à la source des conflits en les définissant comme il se doit, la promotion du recours à l'aide au développement pour réduire la vulnérabilité aux conflits, notamment en intégrant une meilleure analyse des conflits aux pratiques de travail des donateurs, le recours au Parlement, à la société civile et aux médias pour exercer des pressions sur les gouvernements afin qu'ils prennent des mesures positives de prévention des conflits plutôt que de se contenter de réagir aux événements violents ou extrêmes. Ces mesures sont conformes aux normes de la *responsabilité de protéger* mais n'ont reçu que peu d'attention de la part des donateurs à ce jour.

COORDINATION DES DONATEURS ET RÔLE DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES

Coordonner les approches des donateurs et les mécanismes de financement

Tant que les institutions financières internationales n'auront pas opéré de réforme en profondeur, y compris la démocratisation de la gouvernance des institutions, leur actuel rôle de coordination dans la reconstruction post-conflit devrait faire l'objet d'une forte résistance de la part des donateurs bilatéraux, des gouvernements bénéficiaires et des OSC.

Il faut réformer et renforcer l'Organisation des Nations-Unies et ses organes constituants pour leur permettre de jouer leur principal rôle dans les engagements internationaux en situation de conflit.

Au fur et à mesure que les donateurs progressent vers une plus grande coordination de leurs efforts dans les pays touchés par les conflits, la Banque mondiale se positionne pour jouer un rôle de coordination de premier plan entre les donateurs et auprès des gouvernements bénéficiaires dans le rétablissement post-conflit. Pour ce faire, elle a étoffé sa base de connaissances grâce à des études des « pays à faible revenu en difficulté » et en faisant de l'EPIN une mesure de la « fragilité » des pays touchés. La Banque a publié une étude définitive des donateurs sur la guerre civile et la politique de développement, par Paul Collier et son équipe⁶⁸, et ces travaux exercent une influence sur le discours des donateurs semblable à celle qu'ont eue les travaux antérieurs sur l'efficacité de l'aide et sur la sélectivité des pays-politiques à la Banque.

L'EPIN est devenue un instrument clé pour la Banque et pour les donateurs en ce qui a trait à la mesure à la fois de la gouvernance et des politiques des pays en développement, en leur accordant une note globale. Comme nous l'avons déjà mentionné, tant les mesures particulières des « bonnes politiques » (p. ex. libéralisation du commerce, privatisation, appui au secteur privé) et de la « bonne gouvernance » (responsabilisation et transparence au sein de l'appareil d'État, mais non les normes démocratiques de participation) que le processus de notation (qui manque de transparence et est dirigé exclusivement par la Banque) sont fort problématiques⁶⁹. Dans une étude sur neuf donateurs bilatéraux, par exemple, on a constaté que cinq utilisaient explicitement l'EPIN dans leurs décisions concernant l'affectation de l'aide⁷⁰. L'EPIN influence profondément la catégorisation des pays à titre d'« États fragiles » au moyen de mesures à l'égard desquelles ils n'ont pas grand chose à dire et sur lesquelles ils n'ont pas d'emprise.

L'Équipe de prévention des conflits et de reconstruction de la Banque coordonne la recherche en Irak (macroéconomie, développement humain, eau et énergie), en Afghanistan (administration publique, éducation, habilitation des collectivités, transport et infrastructures), dans les Grands Lacs africains (sécurité alimentaire et rétablissement des services sociaux), en Bosnie, au Sri Lanka, au Rwanda et en Azerbaïdjan. La Banque est par conséquent d'avis qu'elle est bien placée pour diriger des missions de planification post-conflit et pour fournir des conseils sur la politique macroéconomique de transition, et pour organiser les modalités du remboursement aux créanciers des prêts en souffrance des pays.

La Banque est en mesure de jouer son rôle de coordination grâce en partie à la mise en commun des ressources des donateurs dans des fonds fiduciaires spéciaux placés par les donateurs à la Banque. Ces fonds sont gérés séparément des ressources de la Banque, et ont des objectifs et des structures de gestion particuliers. À la fin de 2003, le Fonds fiduciaire de reconstruction de l'Afghanistan avait reçu des contributions totalisant 453 millions de dollars, le troisième plus important fonds fiduciaire de la Banque mondiale après celui des PPTTE et le Fonds pour l'environnement mondial. Ce fonds fiduciaire est une ressource clé pour le financement, par le gouvernement de l'Afghanistan, des besoins de son budget de base⁷¹. Dans l'ensemble, à la fin de 2003, la Banque mondiale exécutait plus de 80 projets en matière de prévention des conflits et de

rétablissement, pour une valeur totale de 5,5 milliards de dollars dans cinq pays touchés par des conflits, soit une somme supérieure au total du budget de l'aide humanitaire des donateurs du CAD en 2001⁷².

Au cours des dernières années, le Fonds monétaire international a créé des fonds fiduciaires semblables à partir desquels il consent des prêts à des conditions du marché aux pays émergeant d'un conflit (dont les versements d'intérêts sont subventionnés par des donateurs bilatéraux). Selon un analyste, ces prêts, en plus d'alourdir l'endettement des économies en difficulté, permettent « au Fonds de maintenir une capacité quasi permanente d'élaboration des politiques dans le pays membre », selon les volontés des donateurs bilatéraux⁷³.

Les institutions financières internationales et la « paix libérale »

L'aide n'est pas une « carotte » pour imposer des conditions de résolution de conflit. Les conditions imposées, particulièrement celles qui ont trait à des prescriptions stratégiques, sont incompatibles avec la gouvernance démocratique et la prise en charge locale des processus d'élaboration de politiques pour la paix. Dans toute relation d'aide, les conditions doivent être négociées de manière équitable et transparente, avec la participation des personnes vivant dans la pauvreté et une responsabilisation à leur endroit, et conformément aux principes du droit international en matière de droits de la personne et d'aide humanitaire.

Les rôles des institutions financières internationales (IFI) en matière de coordination et d'élaboration des politiques dans les pays aux prises avec des conflits confèrent à ces institutions un avantage particulier dans la mise en place d'orientations macroéconomiques et politiques favorables au rétablissement. L'approche prépondérante, tant de la Banque que des principaux donateurs, est de conjuguer deux programmes divergents. Comme nous l'avons fait remarquer dans la section précédente sur les « États en déroute », les donateurs encouragent les efforts visant à mettre en place les conditions, sur le plan de la politique ou de la gouvernance (élections), propices à une résolution pacifique du conflit civil et politique, tout en s'assurant le soutien du pays pour la mise en place d'un ensemble de politiques économiques faisant consensus à Washington. Ces conditions comprennent des élections hâtives, le renforcement des gouvernements représentatifs de tous les ordres, l'appui au respect des droits de la personne et l'engagement des acteurs de la société civile ainsi que du secteur privé dans les initiatives de relance. L'appui du pays comporte la promotion de politiques générales pour assurer la stabilité macroéconomique, des limites au budget du secteur public, la décentralisation, la privatisation des services clés et des partenariats public-privé, dans l'espoir que la libéralisation de l'économie stimulera le développement⁷⁴. Au mieux, ces deux programmes demeurent dans un état de tension, et les deux peuvent exacerber le conflit.

Les priorités et les stratégies des donateurs sont une adaptation de la pensée générale des IFI sur des conseils stratégiques efficaces découlant du « Consensus d'après-Washington ». Dans le cas des pays touchés par les conflits, les donateurs cherchent donc avant tout à rétablir les institutions de gouvernance et de sécurité comme préalable essentiel à l'utilisation efficace de l'aide. Mais comme le détaillait le Bilan de l'aide 2004, les programmes de gouvernance des donateurs enlèvent souvent toute connotation politique aux programmes de relance en mettant essentiellement l'accent sur des solutions techniques imposées de l'extérieur aux institutions de l'État. Et la priorité accordée à la sécurité renforce l'appui aux élites en place et aux structures d'appauvrissement qui sous-tendent souvent des conflits socioéconomiques dans le cadre desquels les personnes pauvres et vulnérables tentent de faire valoir leurs droits.

Dans un climat post-conflit, il est essentiel de rebâtir la confiance sociale ainsi que la confiance dans le gouvernement pour que la paix puisse s'enraciner. Les réponses des donateurs échoueront si elles ne sont pas alimentées par une compréhension approfondie des conditions politiques et du savoir local, y compris la résolution de conflits à l'échelon communautaire, la coexistence

multiculturelle et les initiatives locales en vue d'améliorer les moyens de subsistance⁷⁵. Or, il est rare que les stratégies mises en œuvre par les donateurs pour améliorer la gouvernance prennent ces questions au sérieux. Roland Paris, dans un texte sur les limites de l'internationalisme libéral dans le maintien de la paix, soutient « que la promotion précipitée des élections et les changements institutionnels superficiels peuvent en fait déstabiliser des processus de paix fragiles, particulièrement lorsqu'ils s'accompagnent d'une libéralisation économique⁷⁶ ».

La société civile peut être un lieu propice aux conditions de la gouvernance démocratique – la tolérance dans un contexte de pluralisme, la diversité, et la médiation des conflits sociaux et économiques. La gouvernance est en fait le produit de processus politiques locaux complexes au cours desquels des groupes différents de la société concurrencent et profitent chacun à sa façon des divers programmes de gouvernance. Les tensions politiques qui suivent les conflits doivent être réglées par l'entremise d'un engagement politique souple et sensible dans l'ensemble de la société pour rétablir la légitimité du gouvernement. Ces processus politiques ne peuvent ni ne devraient être court-circuités par des modèles de gouvernance imposés par les IFI ou les donateurs, ou par des élections organisées à la hâte⁷⁷.

La mise en œuvre de politiques économiques justes et équitables qui modifient la dynamique de la pauvreté et l'exclusion socioéconomique préalables aux conflits est tout aussi importante pour la réussite du développement post-conflit. Trois décennies de politiques obéissant au Consensus de Washington laissent sceptique quant à la possibilité que les IFI soient attentives à ces préoccupations. En fait, les politiques universelles et à court terme imposées par l'entremise des programmes d'ajustement structurel (PAS) en Côte d'Ivoire, comme nous l'avons souligné ci-dessus, ont exacerbé la crise politique urbaine et rurale, qui a débouché sur un conflit, en entravant l'émergence de processus d'adaptation sociaux et politiques dans l'État et dans le système politique. Ceux-ci auraient peut-être pu prendre en compte la nature particulière et les répercussions de la crise nationale et, qui sait, permettre d'éviter un conflit violent⁷⁸.

Les politiques économiques qui encouragent le plein emploi sont essentiels aux processus de paix, mais vont à l'encontre des répercussions des PAS dans le passé. Un examen des politiques économiques mises en œuvre dans les pays après un conflit a débouché sur la conclusion suivante :

Un chômage élevé menace nettement la paix, que ce soit par désillusion, par manque d'activité ou de situation de remplacement, ou en mettant à la disposition des pilleurs « de la paix » des chômeurs à des fins de mobilisation... Pourtant, les stratégies économiques ne visent pas à surmonter ce problème. Ni l'approche de la stabilisation macroéconomique adoptée par le FMI ni l'accent mis par la Banque mondiale sur la construction de grandes infrastructures ne favorisent l'emploi. L'aide et les conseils en matière de développement cherchent toujours avant tout à jeter les bases d'une croissance économique à long terme et tiennent pour acquis que l'emploi s'ensuivra naturellement...⁷⁹

Dans de telles circonstances, les gens n'ont d'autre choix que de se tourner vers l'économie informelle ou vers la criminalité et la petite corruption, ce qui mine les efforts ardues de reconstruction des moyens de subsistance et de rétablissement de la règle du droit.

Quant aux pays qui émergent d'un conflit ou de la « fragilité », les donateurs ne prétendent pas utiliser des politiques qui sont *au départ* la « propriété » du pays en cause. L'aide, coordonnée par le FMI et la Banque au nom de la communauté des donateurs, est par conséquent fortement liée à des conditions relatives aux répercussions tant sur le plan des politiques que du développement. L'échec de la conditionnalité comme approche de la mise en œuvre de politiques conçues à l'extérieur est maintenant bien établi dans la littérature sur le développement⁸⁰. Dans le cas des pays qui connaissent un conflit et un stress politique, une telle situation est moins apparente,

comme on peut le constater à la lecture de la citation encadrée sur l'efficacité globale de la conditionnalité des donateurs à Haïti. Cette étude commandée par les donateurs a conclu qu'il était essentiel d'éviter des conditions universelles. Les donateurs doivent plutôt travailler avec de grands secteurs durant des périodes relativement longues (habituellement au-delà des délais fixés par des organismes qui cherchent à obtenir des résultats rapides) afin de mettre en place des coalitions multipartites qui pourraient commencer à élaborer leurs propres priorités pour la stabilisation, auxquelles les donateurs pourraient ensuite réagir.

Encadré 4 :
Conditionnalité de l'aide des donateurs à Haïti

Haïti illustre certaines des conséquences défavorables de la conditionnalité tant pour le bénéficiaire que pour le donateur. La période de 1994 à 1997 a été marquée par des programmes de réforme élaborés par les donateurs et un financement à Haïti assorti de conditions. Les résultats sont peu surprenants. Les programmes élaborés par les donateurs ont engendré peu d'engagements et une mise en œuvre inefficace de la part du gouvernement d'Haïti, et ont suscité la frustration et la « fatigue d'Haïti » au sein du milieu des donateurs. Cela a contribué au retrait de certains organismes donateurs. À la suite de l'élection contestée de 2000, on a imposé une conditionnalité rigoureuse pour promouvoir la transparence en matière de gouvernance, de solides politiques macroéconomiques et la responsabilité financière. Là encore, on peut se demander à quel point cet ensemble de conditionnalités a été constructif étant donné que le système n'a pas été réformé et qu'en février 2004, Haïti a vécu une autre période d'instabilité politique intense.

Source ACIDI, « Canadian Cooperation with Haiti: Reflecting on a Decade of 'Difficult Partnership », décembre 2004, p. 11.

Par contre, il est également difficile de nier que les donateurs exerceront inévitablement un pouvoir considérable, peu importe leur motivation, aux premières étapes du rétablissement post-conflit, ou lorsque les institutions du gouvernement se seront considérablement désagrégées. Certains sont d'avis que la mise en place d'un accord de paix négocié, si possible, est un point de référence ultime pour établir les conditions de l'aide des donateurs au cours de la période post-conflit. Un accord de paix, conclu par l'entremise de négociations transparentes et globales, jouit d'une légitimité considérable par rapport à l'approche des IFI ou des grands donateurs qui cherchent à imposer leurs politiques et leurs intérêts par l'entremise des conditionnalités de l'aide. En fait, tout porte à croire que les donateurs ont en grande partie fait fi de ces dimensions des accords de paix qui privilégiaient des relations économiques et sociales plus équitables, et optaient plutôt pour des accommodements avec les élites politiques et militaires. C'est l'expérience qu'ont vécue le El Salvador et le Guatemala, et qui est à la source d'une difficile médiation avec les donateurs dans le conflit en Colombie⁸¹.

Les auteurs du *Bilan de l'aide* laissent entendre dans ce rapport que les donateurs pourraient mettre à profit l'influence considérable dont ils jouissent dans les pays touchés par les conflits pour s'assurer que leur aide soit affectée de manière à ne faire aucun tort (en privilégiant l'une des parties). Ils sont d'avis qu'on pourrait améliorer la responsabilisation publique par l'entremise du soutien des donateurs à l'utilisation de citoyens mondiaux bien en vue, de parlements ou de tribunes de l'ONU pour faire connaître les provocateurs de conflits et isoler les criminels de guerre. Les donateurs peuvent contribuer au rapatriement des réfugiés, particulièrement les jeunes et les femmes touchés par la guerre, et à leur réintégration assortie de moyens de subsistance améliorés,

à titre de condition vitale d'une paix durable puisque les jeunes en chômage sont souvent la cible des recruteurs militaires. Les pays créanciers et les IFI pourraient aussi reconnaître et annuler les dettes odieuses contractées par les gouvernements en conflit avec leurs citoyens⁸².

Malheureusement, les donateurs sont peu incités à adopter de telles orientations stratégiques, soit parce que des considérations relatives à la sécurité dans la « guerre contre le terrorisme » prennent le pas sur un soutien effectif aux processus de paix, ou parce qu'on accorde la priorité à d'autres intérêts des donateurs tels que les sociétés qui souhaitent mettre en valeur les ressources naturelles. Comme le conclut un analyste : « Les IFI s'exposent à peu de pénalités si elles ne font pas preuve de diligence raisonnable pour prévenir les conflits... les IFI [et les donateurs] ont besoin d'encouragements pour prendre des risques pour la paix, ainsi que pour réduire les risques de guerre⁸³ ».

GARANTIR LES DROITS DES PERSONNES PAUVRES ET VULNÉRABLES : UN PROGRAMME DU BILAN DE L'AIDE POUR LA PAIX ET LE DÉVELOPPEMENT

En cette époque d'après le 11 septembre, les intérêts des pays donateurs en matière de sécurité nationale dominent les relations internationales, avec de graves conséquences sur les personnes en situation de violence et de pauvreté. Les donateurs du Nord répondent aux intérêts des personnes pauvres et marginalisées dans ce qu'il est convenu d'appeler les « États défaillants », qu'ils considèrent de plus en plus comme des « menaces », en utilisant le prisme de la « sécurité ». Par conséquent, les luttes sociales et politiques que livrent depuis longtemps les gens pour revendiquer leurs droits sont évacuées du discours sur le « terrorisme » des principaux acteurs internationaux. Les conflits fondés sur des enjeux sociaux, économiques et politiques sont souvent assimilés au terrorisme, et la reconnaissance des droits des pauvres d'agir dans leurs propres intérêts pour régler les conflits, réduire la pauvreté et protéger leurs droits est réduite au minimum.

1. Accorder la primauté aux droits de la personne :

Les donateurs doivent réaliser leur coopération au développement, y compris toutes les actions ayant trait à la prévention des conflits, aux interventions et à la reconstruction, en respectant leurs obligations contraignantes aux termes des instruments et accords internationaux sur les droits de la personne.

Les OSC qui interviennent par l'entremise du réseau mondial *Reality of Aid* insistent pour que le droit international en matière de droits de la personne et de droits humanitaires oriente l'assistance internationale. Ces droits sont pertinents au moment où la communauté internationale et les OSC cherchent à atteindre les OMD et à respecter les principes de la Déclaration du millénaire. Ils sont tout aussi pertinents pour ce qui est de relever les défis connexes que sont les conflits, la sécurité et le développement, c'est-à-dire le thème du présent bilan.

La communauté mondiale doit collaborer de toute urgence pour mettre un terme à la pauvreté mondiale. Ce faisant, les droits des citoyens les plus pauvres, notamment ceux des enfants et des femmes pauvres ainsi que des personnes handicapées ou âgées, doivent être à l'avant-plan de ce programme. Les normes relatives aux droits de la personne – l'universalité, l'indivisibilité, l'interdépendance, l'égalité et la non-discrimination – créent des obligations internationales juridiquement contraignantes qui s'appliquent dans toutes les situations, et particulièrement les urgences humanitaires et les crises nationales.

Comme le disait Louise Arbour, Haut Commissaire aux droits de l'homme de l'ONU :

« Les droits de l'homme n'entravent pas la protection de la sécurité nationale...
.... [Un] pays risque tout autant d'être détruit, de même que les idéaux qu'il défend,
par l'effondrement de ses normes en matière de droits de la personne et de la règle
du droit qui leur sert de gardien, que par l'explosion de bombes sur son territoire.
Lutter contre l'insécurité dans le cadre des droits de l'homme, c'est lutter avec notre
arme la plus puissante, nos valeurs les plus profondes; c'est la protection de la
sécurité humaine au sens le plus profond du terme⁸⁴.

Lorsque les violations systématiques des droits de la personne deviennent un prélude à la guerre ou même une stratégie de guerre, les organisations humanitaires et les gouvernements sont tenus par le droit international de réagir par des mesures appropriées, dans l'intérêt des populations touchées.

2. Accorder la primauté aux acteurs locaux de la paix :

Les donateurs doivent reconnaître les acteurs démocratiques locaux, y compris la société civile locale qui intervient en faveur de la paix, en tant que mandataires et moteurs de la résolution des conflits.

La primauté de la prise en charge locale est un principe fondamental qui oriente les donateurs et les autres acteurs externes dans les pays touchés par les conflits. La responsabilité de la prévention des conflits revient en tout premier lieu aux citoyens locaux et aux interventions locales qui visent à créer la paix, une paix prise en charge localement et non imposée de l'extérieur. Les progrès doivent être fondés sur des initiatives en faveur d'un juste règlement des problèmes sous-jacents qui ont donné lieu au conflit. Le rôle des acteurs extérieurs est donc d'appuyer et de protéger les espaces nécessaires aux processus globaux qui permettent aux intéressés de se doter des capacités nécessaires et de prendre les décisions sur la façon de régler le conflit violent et d'instaurer une paix juste.

Les personnes touchées par les conflits et la pauvreté ne sont pas des pions dans un jeu mondial visant à protéger les puissants contre des menaces perçues à leur sécurité. Les donateurs devraient appuyer et renforcer les capacités de la société civile de composer de manière efficace avec la prévention des conflits, la gestion des crises civiles, les systèmes d'alerte rapide, la reconstruction post-conflit et le maintien de la paix. Les organisations de la société civile jouent des rôles décisifs pour préserver la paix, grâce à leurs compétences uniques en matière de médiation et de réconciliation, de défense des droits de la personne et de stratégies locales de consolidation de la paix. Les donateurs et les administrations locales devraient appuyer les processus de négociation et la mise en œuvre des accords de paix grâce à un engagement généralisé des intervenants, en portant une attention particulière aux intérêts des femmes, des personnes handicapées, des jeunes, des peuples autochtones et d'autres groupes marginalisés et vulnérables. Dans le développement post-conflit, les donateurs devraient mettre à l'essai et rechercher la mobilisation des acteurs marginalisés autres que ceux qui sont facilement accessibles dans les capitales nationales.

Le rôle des femmes, la promotion de l'égalité entre les sexes et les droits des femmes relativement à la fin de la violence et à la consolidation de la paix sont fondamentaux. L'égalité entre les sexes et les droits de la personne sont inextricablement liés. La guerre et la violence communautaire ont des répercussions profondes et différentes sur les femmes. Les femmes vivent une marginalisation sociale générale et un refus de leurs droits, mais peuvent aussi souffrir, en raison des conflits, de déracinement ou de menaces à leur sécurité personnelle, y compris le viol comme arme de guerre. Elles et leurs familles connaissent une réduction importante de leur bien-être en raison de la perte de leur propriété foncière ainsi que de l'accès aux services de santé, d'éducation et de logement. Mais les femmes jouent aussi souvent des rôles décisifs au sein de leurs collectivités, dirigent les ménages (particulièrement celles qui sont déplacées) et sont le principal soutien de leur famille. La participation et le leadership des femmes pour créer les

conditions d'un processus de paix équitable et mener à terme les négociations sont décisifs. Les intérêts des femmes dans la reconstruction post-conflit devraient donc tenir compte de leur droit à la participation politique, de l'accès à la propriété foncière et d'autres atouts essentiels pour leur subsistance, et de la priorité des services sociaux de base qui répondent à leurs besoins.

Les donateurs doivent accorder une attention particulière à la mise en œuvre de la Résolution 1325 du Conseil de sécurité sur les femmes, la paix et la sécurité. Cette résolution est une reconnaissance inédite des droits des femmes durant les conflits armés, non seulement comme victimes de violence, mais comme actrices de la paix et de la reconstruction. Les donateurs et leurs homologues locaux doivent concevoir des politiques et des programmes qui tiennent compte des relations entre les sexes et qui prévoient des mesures pratiques visant expressément à améliorer l'égalité entre les sexes et la justice sociale⁸⁵. Un examen réalisé en 2004 par le secrétaire général de l'ONU et portant sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Résolution 1325 relevait « des lacunes et des défis importants... dans tous les domaines, particulièrement en rapport avec la participation des femmes à la prévention des conflits et aux processus de paix; à l'intégration des perspectives reliées à l'égalité entre les sexes dans les accords de paix; à l'attention à la contribution et aux besoins des femmes dans les processus humanitaires et de reconstruction; et à la représentation des femmes dans les processus de décision⁸⁶ ».

3. Protéger l'intégrité de l'aide pour l'élimination de la pauvreté :

- a) L'aide publique au développement (APD) doit avoir comme but principal un mandat clair d'élimination de la pauvreté et la promotion des droits de la personne pour tous, y compris le droit au développement. L'aide ne devrait jamais être détournée et affectée en fonction des intérêts perçus des donateurs en matière de sécurité nationale ou à des fins militaires.**
- b) Les calendriers visant à permettre d'atteindre la cible de 0,7 p. 100 du RNB fixée par l'ONU pour tous les pays donateurs, d'ici 2015 au plus tard, sont décisifs pour atteindre les buts en matière de développement convenus à l'échelle internationale, y compris les OMD, et créer des conditions propices à la paix.**
- c) La détermination des priorités de l'aide, par pays et par secteur, devrait être fondée uniquement sur le principe de l'élimination de la pauvreté. L'aide humanitaire devrait être fournie en fonction des principes des Bonnes pratiques d'action humanitaire (proportionnellement au besoin et en fonction d'une évaluation impartiale des besoins).**

L'APD devrait être une ressource confiée en fiducie aux donateurs et aux bénéficiaires pour améliorer la vie des gens pauvres et vulnérables, peu importe où ils vivent. Au début du nouveau millénaire, la coopération au développement est au seuil d'une nouvelle « guerre froide » où « la guerre contre le terrorisme » dicte l'utilisation des nouvelles ressources d'aide que certains donateurs s'engagent à verser en fonction de leurs calendriers pour atteindre la cible de 0,7 p. 100 du RNB pour l'APD, qui aurait dû être atteinte il y a longtemps.

Les outils et les ressources disponibles pour aider les personnes vivant dans la pauvreté et touchées par les conflits, ainsi que les diverses approches concertées des opérations de paix ne devraient pas être compromises pour protéger les intérêts du Nord en matière de sécurité. Malgré les engagements pris en 2005 par le G8 et l'UE en faveur d'une augmentation de l'aide, les ressources de l'APD pour la réduction de la pauvreté demeurent insuffisantes. Comme l'affirme le Rapport mondial sur le développement humain de 2005 :

L'aide internationale est l'une des armes les plus puissantes dans la lutte contre la pauvreté. Elle est pourtant sous-utilisée et mal ciblée. Il y a trop peu d'aide et une grande partie de celle qui est fournie est modérément liée au développement humain. Restaurer le système de l'aide internationale est l'une des priorités les plus urgentes à laquelle les gouvernements sont confrontés à l'aube du compte à rebours menant à 2015⁸⁷.

Les OSC résistent fortement à l'appel de certains donateurs en faveur de l'expansion des critères de l'APD du CAD afin d'y inclure d'autres activités relatives à la sécurité, particulièrement celles qui ont trait aux dimensions militaires des opérations de paix.

La réalisation des OMD pour les pays touchés par les conflits exigera une APD de grande qualité, axée sur l'amélioration des moyens de subsistance des personnes pauvres et vulnérables, sur la gouvernance démocratique et les droits politiques, ainsi que sur l'avancement des droits économiques, sociaux et culturels de tous les citoyens. De nombreux donateurs ont reconnu le besoin d'améliorer la qualité de leur aide, et d'optimiser son efficacité et ses répercussions sur la réduction de la pauvreté. Le Forum de haut niveau de Paris sur l'efficacité de l'aide, en mars 2006, a donné lieu à de nouveaux engagements, quoique restreints, en vue d'améliorer la pratique des donateurs grâce à une meilleure harmonisation et coordination des donateurs, à l'alignement avec les stratégies et les systèmes par pays, à un ciblage amélioré de la pauvreté et à une réduction des coûts de transaction. Toutefois, il n'a pas abordé des problèmes clés tels que le maintien des niveaux élevés de conditionnalité et n'a pas convenu de cibles pour délier toute l'aide. La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide cherche à canaliser l'aide vers des pays qui ont de « bonnes politiques ». Ce faisant, elle pourrait détourner l'aide des besoins urgents de millions de personnes pauvres et touchées par des conflits.

La qualité de l'aide est particulièrement importante pour les pays, ou les régions de pays, touchés par des conflits (tels que le nord de l'Ouganda). Les approches énoncées dans la Déclaration de Paris, qui mettent surtout l'accent sur le renforcement des capacités et de la responsabilisation gouvernementale, ne sont pas nécessairement indiquées pour façonner les réponses des donateurs à des situations de conflit particulières. Les donateurs du CAD devraient mesurer leur aide dans les pays touchés par les conflits en fonction des « DAC Guidelines on Helping Prevent Violent Conflict » et des « Principles for Good International Engagement in Fragile States », qui sont fort élaborés⁸⁸. Plus particulièrement, une meilleure coordination des donateurs devrait permettre de reconnaître l'importance de poursuivre des buts axés sur la pauvreté lors des interventions des donateurs dans des conditions difficiles, de travailler avec les promoteurs de la paix au sein de la société civile et des collectivités locales dans les régions touchées par les conflits, et de maintenir l'engagement à long terme pour assurer la réussite de la consolidation de la paix.

Les donateurs doivent être tenus de rendre des comptes en regard de leurs déclarations, engagements et actions, qu'il s'agisse d'accroître leur aide ou d'améliorer sa qualité, en s'assurant qu'elle soit concentrée sur la réduction de la pauvreté et la poursuite des OMD. Les donateurs ne doivent pas délaissier leurs engagements d'aide, qui auraient dû être honorés depuis longtemps, au profit d'une approche à courte vue et intéressée de la « guerre contre le terrorisme ».

4. Renforcement des approches de la sécurité axées sur la personne

L'aide à la sécurité offerte par les pays donateurs et la réforme démocratique des secteurs de la sécurité doivent être régies en tout premier lieu par les obligations imposées par les instruments et dispositions nationaux et internationaux relatifs aux droits de la personne, et doivent être transparentes, imputables et évaluées en fonction de leurs répercussions éventuelles sur les droits de la personne.

Le renforcement et la réforme du secteur de la sécurité sont devenus des préoccupations de premier plan des donateurs depuis les événements du 11 septembre 2001. Bien que les donateurs aient retenu des leçons importantes et élaboré un discours qui oriente cette réforme vers une responsabilité démocratique pour le secteur de la sécurité, il y a peu d'indices de cette approche sur le terrain. Le secteur de la sécurité dans des pays tels que l'Indonésie, les Philippines ou le Guatemala, par exemple, cherche essentiellement à protéger les intérêts des élites et des sociétés internationales pour préserver leur accès privilégié et fortement inégal à la richesse. L'accent mis sur la sécurité après le 11 septembre a permis aux dirigeants politiques d'établir un lien entre des conflits nationaux complexes, dans des pays tels que la Colombie, les Philippines ou le Népal, avec la « guerre contre le terrorisme » et de solliciter des appuis pour renforcer l'appareil répressif de leur secteur de la défense et de la sécurité. Les OSC demandent de la transparence et de la responsabilité à l'égard des ressources, et de la formation et de l'équipement fournis par les donateurs du Nord aux secteurs de la sécurité des pays touchés par des conflits. La transparence doit s'appliquer à toutes les voies de coopération et non seulement à l'APD, de sorte que les collectivités touchées puissent contrôler ses répercussions sur le conflit. Les donateurs doivent évaluer clairement la mesure dans laquelle leurs priorités et approches actuelles à l'égard de la réforme du secteur de la sécurité contredisent les réels intérêts des populations locales des zones de conflit en matière de sécurité.

5. Améliorer la cohérence des donateurs, conformément aux obligations en matière de droits de la personne :

- a) **Les mécanismes des donateurs pour coordonner les instruments militaires, diplomatiques et de développement concernant la prévention des conflits et les opérations de paix devraient s'appuyer sur des normes clairement autorisées par l'ONU, et devraient protéger explicitement l'espace indépendant des acteurs humanitaires et de la société civile.**
- b) **Les donateurs devraient élaborer et utiliser des outils stratégiques qui correspondent à l'éventail complet des options proposées par les trois piliers de *La responsabilité de protéger*, particulièrement la responsabilité de prévenir et de reconstruire.**

L'intervention internationale pour régler des situations de conflit violent a souvent revêtu un caractère répressif et militaire, axé sur des solutions rapides et à court terme, et évitant les enjeux complexes des causes profondes et de la gouvernance démocratique. Ces interventions militaires intègrent parfois des buts humanitaires. Non seulement fait-on fi des principes fondamentaux de l'action humanitaire, mais on fait aussi courir des risques aux travailleurs humanitaires et du développement indépendants sur le terrain, comme on a pu le voir dernièrement en Afghanistan et en Irak.

Les normes associées à *La responsabilité de protéger* ont fait certains progrès lors du Sommet mondial de l'ONU, en septembre 2005. Les trois piliers de la responsabilité internationale offrent un menu d'options stratégiques pour protéger les personnes vulnérables, à défaut d'intervention directe. Toutefois, les normes de l'ONU reliées à l'intervention militaire directe découlant de *La responsabilité de protéger* tiennent peu compte des réalités géopolitiques actuelles à l'extérieur de l'ONU, qui alimentent les principaux conflits contemporains – tels que l'exercice unilatéral du pouvoir par les É.-U. et leurs alliés dans la « guerre contre le terrorisme ». La souveraineté des pays les plus pauvres est déjà fortement compromise par les politiques de prêts du FMI et de la Banque mondiale, et les conditions de l'aide fournie par les principaux donateurs. À ce jour, une majorité des pays membres de l'ONU considèrent que l'option d'intervention militaire agressive de *La responsabilité de protéger* risque de compromettre encore davantage la souveraineté. À tout le moins, il faudra opérer d'importantes réformes démocratiques de la gouvernance de l'ONU, particulièrement en ce qui a

trait aux rôles clés et à la composition du Conseil de sécurité, si l'on espère que des interventions endossées par l'ONU et obéissant à ces normes prennent une forme pratique. Les donateurs devraient continuer de renforcer les capacités des forces régionales en matière d'opérations de paix, comme dans l'Union africaine, en investissant dans la formation, l'équipement et le soutien logistique nécessaires pour leur permettre de remplir les mandats auxquels la communauté internationale a donné son aval.

6. Épuiser toutes les avenues pour la promotion de la paix

- a) Les donateurs doivent investir considérablement dans des mesures d'alerte rapide et de prévention des conflits, réduisant ainsi la coûteuse reconstruction de sociétés dévastées par des conflits armés.**
- b) Les approches cohérentes et concertées de la prévention des conflits dans les pays donateurs doivent comprendre, à titre de priorité, la conclusion d'un traité international sur le commerce des armements.**
- c) Les pays de l'OCDE devraient adopter des lignes directrices claires, exhaustives et juridiquement contraignantes couvrant les répercussions sociales et environnementales ainsi que les autres répercussions connexes des activités exercées par les entreprises dans les zones à risque de conflit violent.**
- d) Les donateurs doivent garantir une annulation complète et sans condition de la dette de tous les pays les plus pauvres du monde y compris, entre autres, les pays post-conflit, tout en défendant l'autodétermination et les droits de la personne dans la conception et l'exécution des programmes économiques dans les pays touchés.**
- e) Tous les pays doivent ratifier et mettre en œuvre la Convention des Nations Unies contre la corruption, adoptée en 2005.**

En renforçant les capacités d'alerte rapide, particulièrement en Afrique, les donateurs, les institutions régionales et les administrations locales devraient tous travailler avec des intervenants locaux, y compris les organisations de la société civile, pour analyser et éliminer les causes profondes des conflits. Si possible, les intervenants qui luttent en faveur de la paix, y compris les conseils formulés par des « parties neutres » jouissant d'une grande crédibilité, devraient intervenir dans l'analyse de ces causes profondes, et formuler des propositions pour régler les conflits et bâtir la paix. Ces causes profondes comprennent celles à l'égard desquelles les donateurs eux-mêmes portent une responsabilité considérable – la perpétuation de dettes impayables qui réduisent les ressources disponibles pour répondre à des besoins sociaux urgents dans les pays les plus pauvres, les exportations incontrôlées d'armes légères à partir des pays nordiques, et l'investissement par les sociétés du Nord dans les ressources naturelles des pays pauvres touchés par les conflits ainsi que le commerce de ces ressources naturelles.

7. La réforme de l'ONU et des institutions financières internationales (IFI) en vue d'une gestion démocratique et multilatérale des conflits

- a) Tant que les IFI n'auront pas procédé à d'importantes réformes, y compris la démocratisation de leur gouvernance, leur rôle de coordination actuel dans la reconstruction post-conflit devrait faire l'objet d'une forte résistance de la part des donateurs bilatéraux, des gouvernements bénéficiaires et des OSC.**

- b) L'Organisation des Nations Unies et ses organes constitutifs doivent être réformés et renforcés au moyen des ressources nécessaires pour jouer un rôle de premier plan dans des engagements internationaux positifs, créatifs et démocratiques dans des situations de conflit.**
- c) L'aide faisant l'objet d'un besoin urgent ne devrait pas servir de « carotte » pour l'imposition par les IFI et les donateurs de conditions au règlement des conflits. Les conditions imposées, particulièrement celles qui ont trait aux prescriptions stratégiques, sont incompatibles avec la gouvernance démocratique et la prise en charge locale des processus d'élaboration des politiques favorables à la paix. Toute condition faisant partie d'une relation d'aide doit être négociée de manière équitable et transparente avec la participation des personnes vivant dans la pauvreté et une reddition de comptes à leur égard, conformément aux principes des droits internationaux de la personne et du droit humanitaire.**

Des IFI antidémocratiques, qui n'ont aucun compte à rendre, jouent des rôles centraux dans les sociétés en conflit et post-conflit, indépendamment des organes de développement et d'économie de l'ONU, tels que le Programme des Nations Unies pour le développement et le Conseil économique et social. Les IFI mettent en commun les ressources des donateurs, coordonnant leurs efforts et agissant comme intermédiaires dans les relations avec les gouvernements bénéficiaires. Il s'ensuit souvent l'imposition d'une « paix libérale », qui crée ses propres tensions. D'une part, les politiques des donateurs visent à renforcer la responsabilisation démocratique (par l'entremise d'élections) et à améliorer la sécurité grâce à la règle du droit pour tous les citoyens. D'autre part, les donateurs exercent de fortes pressions en faveur de la privatisation des services, ce qui restreint l'aptitude des gouvernements à répondre aux besoins urgents et favorise une croissance axée sur les exportations, ce qui a des répercussions défavorables sur les moyens de subsistance des pauvres.

Les États membres, réunis en assemblée générale en décembre 2005, ont accepté la Commission de consolidation de la paix de l'ONU, annoncée au Sommet mondial de septembre de la même année. Cette commission a pour mandat de coordonner les conseils prodigués aux organes de l'ONU, y compris le Conseil de sécurité, sur les stratégies intégrées de consolidation de la paix post-conflit et sur les ressources exigées pour les mettre en œuvre. Quoique manifestement bien accueillis par les OSC, les niveaux de personnel, les ressources financières et les autorisations pour permettre à la commission d'exécuter pleinement son mandat n'ont jamais été approuvés. La commission a été conçue à des fins de discussion et de coordination, mais elle ne dispose d'aucun moyen pour garantir l'adhésion des organes de l'ONU, des IFI, des agences bilatérales, des gouvernements nationaux et des organisations de la société civile à un plan post-conflit cohérent et efficace, convenu entre les parties.

CONCLUSION

Depuis 1992, les Bilans de l'aide ont fait porter l'attention sur la façon dont l'aide a trop souvent servi les intérêts des donateurs sur les plans stratégique et de la politique étrangère, laissant pour compte et parfois minant les droits et les besoins des personnes vivant dans la pauvreté. Nous avons aussi relevé les progrès réalisés pour cibler davantage l'APD sur la pauvreté à compter de la fin des années 1990. Historiquement, les visées intéressées des donateurs et la mauvaise utilisation de l'aide par certains pays bénéficiaires ont affaibli l'aptitude de l'aide à contribuer à l'atténuation de la pauvreté. Toutefois, l'aide a été un important catalyseur de la réduction de la pauvreté, notamment en atténuant considérablement les répercussions de maladies telles que la polio, le choléra et la tuberculose dans les pays pauvres ou en créant de nouvelles sources de financement

pour les personnes pauvres et vulnérables. L'aide a été une ressource clé dans la reconstruction de certaines sociétés post-conflit telles que celles du Mozambique, du Timor oriental ou de l'Amérique centrale. On laisse aussi entendre que l'aide peut jouer un rôle de plus en plus important pour lutter contre les conditions qui donnent lieu au conflit.

Les auteurs du Bilan de l'aide sont toutefois profondément bouleversés par les tendances récentes de l'aide mondiale depuis 2001, qui révèlent qu'on met à nouveau l'accent, dans les priorités de l'aide, sur les objectifs de la politique étrangère des donateurs dans la « guerre contre le terrorisme » à l'échelle de la planète. Les politiques des donateurs et les budgets de l'aide ont fait de plus en plus de place à l'expansion du programme de sécurité dans le Sud, qui s'est accompagné de détournements manifestes des ressources de l'aide vers des régions du monde qui sont jugées menaçantes pour la sécurité dans le Nord ou vers des activités antissubversives dans les zones de conflit. L'aide humanitaire et la reconstruction à la suite des guerres en Afghanistan et en Irak ont accaparé plus du tiers des nouvelles ressources d'aide affectées par les donateurs depuis 2001.

Peut-on s'étonner alors que la communauté internationale n'ait pu, dans l'ensemble, respecter les engagements pris en faveur des Objectifs du Millénaire pour le développement? Bien que de récentes ressources d'aide aient été détournées, les nouveaux engagements pris en 2005 sont loin de répondre au financement urgent nécessaire pour atteindre ne serait-ce que ces buts minimums. En fait, en 2007, les donateurs du CAD reprendront un débat sur l'élargissement des critères de l'APD, qui pourrait permettre à bon nombre d'« accroître » leur APD grâce à des rajustements comptables. La communauté internationale a l'occasion de remplacer les discours creux et la poursuite de ses intérêts par des politiques et des ressources qui pourraient vraiment changer les choses et garantir que la prochaine décennie soit consacrée à l'élimination de la pauvreté mondiale et à la création de conditions favorables à la paix. Reality of Aid s'associe au Rapport mondial sur le développement humain 2005 du PNUD, qui affirme : « S'il y avait à définir une heure propice au développement des intérêts communs à toute l'humanité par les dirigeants politiques au pouvoir, il s'agirait de l'heure où nous parlons⁸⁹ ».

Traduit à la pige.

Notes

- ¹ Le *Bilan de l'aide* utilise le terme « États touchés par les conflits » pour désigner les pays où une proportion considérable de la population est vulnérable à la mort, à la maladie et à la perturbation des moyens de subsistance résultant de conflits prolongés et/ou d'une crise qui fait en sorte que le pays est incapable de respecter ses obligations à l'égard de ses citoyens en matière de droits de la personne. La communauté internationale des donateurs a qualifié ces pays d'États en déroute, d'États défaillants ou d'États fragilisés. Le réseau de *Reality of Aid* rejette la nature péjorative de cette terminologie, qui masque à nos yeux la complicité des institutions et des donateurs internationaux dans la création et le maintien d'un état de « fragilité ». Bien qu'il y ait une solide corrélation entre la liste des « États fragilisés » et des « États touchés par les conflits », il est clair que tous les « États fragilisés » ne font pas partie de la catégorie des « États touchés par les conflits », selon la définition des donateurs.
- ² Programme des Nations Unies pour le développement, *Rapport mondial sur le développement humain 2005*, p. 13, en ligne à <http://hdr.undp.org/reports/global/2005/francais/>.
- ³ Projet Ploughshares, *Armed Conflicts Report 2005*, en ligne à <http://www.ploughshares.ca/libraries/ACRText/ACR-TitlePageRev.htm>.
- ⁴ *Human Security Report 2005*, p 128-130.
- ⁵ Voir l'excellent résumé de l'évolution de la consolidation de la paix dans les années 1990, dans S. Baranyi, *What kind of peace is possible in the post 9-11 era? National agency, transnational coalitions and the challenges of sustainable peace*. L'Institut Nord-sud, document de travail, octobre 2005, p 4-9, en ligne à http://www.nsi-ins.ca/english/pdf/wkop_lead_paper.pdf.
- ⁶ Noeleen Heyzer, « Women, War and Peace: Mobilizing for Peace and Security in the 21st Century », The 2004 Dag Hammarskjöld Lecture, Uppsala, 2004, p. 11-12.
- ⁷ *Baranyi, op.cit.*, p. 5.
- ⁸ Voir, par exemple, ODI, Humanitarian Policy Group, à <http://www.odi.org.uk/hpg/index.html>; Development Initiatives, Global Humanitarian Assistance 2004/05, 2005, en ligne à <http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/MIRA-6EN83Z?OpenDocument>; et Larry Minear et Ian Smilie, *The Charity of Nations*, Kumarian Press, 2004.
- ⁹ CAD, *A Development Cooperation Lens on Terrorism Prevention: Key Entry Points for Action*, 2003, en ligne à www.oecd.org/dataoecd/17/4/16085708.pdf, p. 11.
- ¹⁰ Les précédents Reality of Aid Reports sont disponibles en ligne à www.realityofaid.org.
- ¹¹ Andrew S. Natsios, « Foreign Assistance in the Age of Terror », discours devant le U.S. Institute for Peace, le 21 avril 2004, en ligne à <http://www.usaid.gov/press/speeches/2004/sp040421.html>.
- ¹² Guy Dinmore, « Bush plans overhaul of US foreign aid system », *Financial Times*, le 11 décembre 2005.
- ¹³ Comité d'aide au développement, *Est-ce de l'APD? Note du Secrétariat*, Groupe de travail sur les statistiques, mai 2001.
- ¹⁴ Voir une analyse détaillée de l'APD déclarable et des questions de sécurité dans H. Mollett, « Official Development Assistance (ODA): Conflict and Security Issues », ébauche non publiée d'un document de travail pour CONCORD, 2004, p 1-3.
- ¹⁵ Voir CAD, *Coopération pour le développement, Rapport 2005*. Paris : OCDE, Tableau 14, en ligne à http://www.oecd.org/document/10/0,2340,fr_21571361_34391787_34036298_1_1_1_1,00.html.
- ¹⁶ Calculs de Reality of Aid, basés sur le service de la dette moyen des pays à faible revenu de 7,3 p. 100 de la valeur nominale de leur dette impayée au cours de la période de 2001 à 2003.
- ¹⁷ Voir CAD, *A Development Cooperation Lens on Terrorism Prevention: Key Entry Points for Action*, 2003, en ligne à www.oecd.org/dataoecd/17/4/16085708.pdf.

- ¹⁸ Voir les déclarations des OSC sur le document du CAD sur le terrorisme, y compris « Joint statement by members of the international Global Security and Development Network on the Development Assistance Committee policy statement and reference document: 'A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention: Key Entry Points for Action » (le 10 octobre 2003), en ligne à <http://www.bond.org.uk/advocacy/gsd/gsdjoint.htm> et « Civil Society Statement on the OECD Development Assistance Committee Senior level meeting, 8-9 December 2004 », en ligne à <http://www.bond.org.uk/advocacy/gsd/daction1204.htm>.
- ¹⁹ Voir les renseignements statistiques sur les opérations de maintien de la paix des Nations Unies à <http://www.globalpolicy.org/finance/tables/inxpckp.htm> et à <http://www.globalpolicy.org/security/peacekpg/data/index.htm>.
- ²⁰ Rupiya, Martin, « A Critique of the Efficacy of Providing AID to Africa's Peace and Security Agenda », *Reality of Aid 2006 Report*.
- ²¹ Voir la Commission pour l'Afrique, *Notre intérêt commun*, chapitre sur « La paix et la sécurité : Une nécessité », pages, 183–208, en ligne à http://www.commissionforafrica.org/french/report/thereport/french/11-03-05_cr_chapter_5_fr.pdf.
- ²² Thalif Deen, « Africa's New Standing Army Primed for Next Year », International Press Service (IPS), le 7 novembre 2005.
- ²³ CAD, « Note by the Netherlands on Security and Development », document de salle n° 6, le 14 avril 2004, et « Towards consistency of ODA-eligibility in relation to conflict prevention, peacebuilding and security-related activities », sans nom d'auteur, rédigé après avril 2004, photocopié.
- ²⁴ « Déclaration de la société civile à la réunion des hauts responsables du Comité d'aide au développement de l'OCDE, les 8 et 9 décembre 2004 », en ligne à <http://www.bond.org.uk/advocacy/gsd/daction1204.htm>.
- ²⁵ Voir CAD, « Simulation du secrétariat du CAD de l'OECD de l'APD nette des membres du CAD jusque 2006 et 2010 », en ligne à <http://www.oecd.org/dataoecd/33/11/35399641.pdf>. Comme le souligne le chapitre sur les tendances mondiales, le Japon a effectivement manqué à son engagement pris au G8 de Gleneagles relativement à l'aide. Voir http://www.choike.org/nuevo_eng/informes/3208.html.
- ²⁶ L'analyse la plus complète de la question du détournement de l'aide au faveur des intérêts des donateurs en matière de sécurité mondiale a été faite dans les études de Ngaire Woods. Voir N. Woods, « Reconciling effective aid and global security? Implications for the emerging international development architecture », Global Governance Program, University College, Oxford, 2004, et N. Woods, « The shifting politics of foreign aid », *International Affairs*, mars 2005.
- ²⁷ Calculé à partir de CAD, *Development Coopération pour le développement*, rapports de 2004, 2003, 2002 et 2001. Les pays inclus qui étaient directement ciblés par la « guerre contre le terrorisme » des États-Unis comprenaient la Turquie, l'Égypte, le Kazakhstan, le Kirghizistan, l'Ouzbékistan, le Tadjikistan, le Turkménistan, l'Iraq, l'Afghanistan, le Pakistan et les Philippines.
- ²⁸ Woods, « The shifting politics of foreign aid », p 5-6.
- ²⁹ Woods, « Reconciling effective aid and global security? », p. 23.
- ³⁰ Woods, « The shifting politics of foreign aid », p. 9, et Scott Wallston et Katrina Kosec, « The Economic Costs of the War in Iraq », AEI Brookings Joint Centre, document de travail, du 5 au 19 septembre 2005, en ligne à <http://aei-brookings.org/publications/abstract.php?pid=988>.
- ³¹ « Arms Spending Topped \$1-trillion in 2004, report says », Associated Press, le 7 juin 2005.
- ³² Pour une étude de cas, voir A Padilla, « Mini-Marshall Plan for Mindanao: Will Foreign Aid Help End the Moro War? », *Reality Check*, octobre 2004, en ligne à www.realityofaid.org.
- ³³ Voir Centre for Defence Information (É.-U.), « U.S. Military Assistance to 1460 Report Countries: 1990-2005 », avril 2004, en ligne à <http://www.cdi.org/news/children/1460.pdf>.
- ³⁴ Isacson, Adam. « United States Security Cooperation Policy in Latin America », *Reality of Aid 2006 Report*.

- ³⁵ Ann Scott Tyson, « US Pushes Anti-Terrorism in Africa », *Washington Post*, le 26 juillet 2005, et Hector Igbikiowubo, « US to spend \$500 million to secure Nigeria's oil », *Vanguard* (Lagos), le 31 mai 2005.
- ³⁶ Pour un excellent aperçu de l'histoire de la réforme du secteur de la sécurité et de ses tensions actuelles, voir N. Bell, D. Hendrickson, « Trends in Justice and Security Sector Reform (JSSR): Policy, Practice and Research », ébauche pour l'atelier « Nouvelles orientations de la réforme du secteur de la sécurité », CRDI, novembre 2005. Cette section est fondée sur cet aperçu pour ce qui concerne le cadre de base pour comprendre les questions relatives à la réforme du secteur de la sécurité.
- ³⁷ OCDE, *Security Sector Reform: Policy and Good Practice*, CAD, 2005, p. 16, en ligne à <http://www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf>.
- ³⁸ Ball et Hendrickson, *op. cit.*, p. 14.
- ³⁹ *Ibid.*, p. 15
- ⁴⁰ Voir Madelaine Drohan, *Making a Killing: How and why corporations use armed force to do business*. Toronto : Random House, 2003.
- ⁴¹ Ball et Hendrickson, *op.cit.*, p. 19.
- ⁴² Baranyi, *op. cit.*, p. 10
- ⁴³ Pour une critique de la sélectivité et de l'efficacité de l'aide des pays par rapport aux questions de gouvernance et de droits de la personne, voir le chapitre sur la politique dans le *The Reality of Aid Report 2004*, en ligne à www.realityofaid.org.
- ⁴⁴ Levin, V., et D. Dollar, « *The Forgotten States: Aid Volumes and Volatility in Difficult Partnership Countries (1992 – 2002)* », document présenté au Forum de hauts fonctionnaires du CAD/OCDE sur l'efficacité de l'aide dans les États fragiles, les 13 et 14 janvier 2005, Londres.
- ⁴⁵ Mark McGillivray, « Aid Allocations and Fragile States », document d'information pour le Forum de hauts fonctionnaires du CAD/OCDE sur l'efficacité de l'aide dans les États fragiles, janvier 2005, p. 5-6, en ligne à <http://www.oecd.org/dataoecd/32/43/34256890.pdf>.
- ⁴⁶ Voir aussi B. Tomlinson, « Les enjeux politiques des Objectifs du Millénaire pour le développement : des stratégies pour mettre fin à la pauvreté ? », mai 2005, en ligne à <http://www.ccic.ca/f/002/aid.shtml>.
- ⁴⁷ Voir la critique dans *The Reality of Aid Report 2004*, p. 17. Pour d'autres critiques par les OSC des CPIA, voir Nancy Alexander, *Judge and Jury: The World Bank's Scorecard for Developing Countries*, Citizens' Network on Essential Services, 2004, en ligne à http://www.servicesforall.org/html/otherpubs/judge_jury_scorecard.pdf, et Jeff Powell, « The World Bank Policy Scorecard: The new conditionality? », Bretton Woods Project, novembre 2004, en ligne à <http://www.brettonwoodsproject.org/doc/knowledge/cpia.PDF>.
- ⁴⁸ Commission pour l'Afrique, *Notre intérêt commun*, en ligne à <http://www.commissionforafrica.org/french/report/introduction.html>
- ⁴⁹ Ministère des Affaires Étrangères de la France, « Le processus de libéralisation et la crise ivoirienne. Une mise en perspective à partir du cas des filières agricoles », note d'information par Bruno Losch, Sandrine Mesplé-Somps, Jean-Pierre Chauveau et Bernard Contamin, décembre 2002, dans Campbell, Bonnie, « La Côte d'Ivoire – pays « exemplaire »... Asymétries », Institut d'Études internationales de Montréal et Centre Études internationales et Mondialisation, UQAM, n° 1, 2005, p. 101-104.
- ⁵⁰ Oxfam, Amnistie Internationale, International Action Network on Small Arms, « Guns or Growth: Assessing the impact of arms sales on sustainable development », 2004, en ligne à www.controlarms.org.
- ⁵¹ Voir, par exemple, Debbie Hillier, « **The link between arms sales and development** », dans ce rapport.
- ⁵² Voir l'information sur l'EITI à <http://www.eitransparency.org/>.

- 53 M. Roeskau, « Better Aid for Fragile States », DAC News, avril-mai 2005, en ligne à http://www.oecd.org/document/44/0,2340,en_2649_33721_34682732_1_1_1_1,00.html.
- 54 Louise Andersen, « International Engagement in Failed States: Choices and Trade Offs », Danish Institute for International Studies, document de travail du DIIS n° 2005/20, p. 16–20, en ligne à <http://www.diis.dk/sw15848.asp>.
- 55 ACDI, « Canadian Cooperation with Haiti: Reflecting on a Decade of « Difficult Partnership », décembre 2004, en ligne à <http://www.oecd.org/dataoecd/41/45/34095943.pdf>.
- 56 Cité dans J. Randel, M Cordeiro, T Mowjee, « Financing countries in protracted humanitarian crisis: an overview of new instruments and existing aid flows », dans A. Harmer et J. Macrae (dir.), *Beyond the continuum: The changing role of aid policy in protracted crises*, HPG Research Report #18, juillet 2004, p. 54.
- 57 Le gouvernement du Canada a invoqué la « guerre à trois volets » comme l'un des motifs de la création de son Fonds pour la paix et la sécurité dans le monde. Voir Ministère des Affaires étrangères, *Énoncé de politique internationale du Canada - Fierté et influence : notre rôle dans le monde, Défense*, page 9, en ligne à http://www.forces.gc.ca/site/reports/dps/pdf/dps_f.pdf.
- 58 Ball et Hendrickson, *op.cit.*, p. 13.
- 59 Voir C. Lockhart, « From aid effectiveness to development effectiveness: strategy and policy coherence in fragile states », Document d'information préparé pour le Forum de hauts fonctionnaires sur l'efficacité de l'aide dans les états fragiles, janvier 2005. Voir aussi « Evaluation of the Conflict Prevention Pools: Synthesis Report », Bradford University, R.-U., Channel Research Ltd, PARC & Associated Consultants, février 2004.
- 60 E. Simpson, Le programme de sécurité de l'après-11 septembre et la politique étrangère canadienne : Conséquences pour le Sud Mondial, principaux points d'ancrage sur l'action », Document d'orientation du CCIC, mai 2005, p. 21, accessible à www.ccic.ca.
- 61 M. Pugh, « Civil – Military Relations in International Peace Operations », *Disasters*, 25 (4), 2001, p. 350.
- 62 Save the Children UK a publié une étude approfondie des EPR sous le titre de *Provincial Reconstruction Teams and Humanitarian – Military Relations in Afghanistan*, 2004, en ligne à http://www.humanitarianinfo.org/darfur/uploads/military/Military%20PRTs%20in%20Afghanistan_Sep04%20by%20SCUK.pdf.
- 63 *Ibid.*, p. 9.
- 64 ACBAR, « Provincial Reconstruction Teams and the Security Situation in Afghanistan », Policy Brief, juillet 2003, en ligne à http://www.careusa.org/newsroom/specialreports/afghanistan/07242003_ACBAR.pdf.
- 65 ICISS, *The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, en ligne à <http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf>.
- 66 Voir Assemblée générale des Nations Unies, *2005 World Summit Outcome*, p. 31, en ligne à <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/510/95/PDF/N0551095.pdf?OpenElement>.
- 67 On trouvera une analyse sommaire de ces questions dans Baranyi, *op. cit.*, p. 10–13.
- 68 P. Collier *et al.*, *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, Washington et Oxford : Oxford University Press, 2003, en ligne à <http://econ.worldbank.org/prr/CivilWarPRR/>.
- 69 Voir, par exemple, Nancy Alexander, *Judge and Jury: The World Bank's Scorecard for Developing Countries*, Citizens' Network on Essential Services, 2004, en ligne à http://www.servicesforall.org/html/otherpubs/judge_jury_scorecard.pdf, et Jeff Powell, « The World Bank Policy Scorecard: The new conditionality? », Bretton Woods Project, novembre 2004, en ligne à <http://www.brettonwoodsproject.org/doc/knowledge/cpia.PDF>.
- 70 M. McGillivray, *op. cit.*, p. 5.
- 71 J. Randel *et al. op. cit.*, p. 59.
- 72 Harmer et Macrae, *op. cit.*, p. 8

- ⁷³ A. Harmer, « Bridging the Gap? The international financial institutions and their engagement in situations of protracted crisis », dans Overseas Development Institute, HPG Report #18, juillet 2004, p. 36.
- ⁷⁴ Harmer et Macrae, *op. cit.*, p. 6. Voir aussi Bendana, *op. cit.*
- ⁷⁵ Baranyi, *op. cit.*, p. 16.
- ⁷⁶ *Ibid.*, p. 15. Voir Roland Paris, « Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism », *International Security*, vol. 22, n° 2, automne 1997, p. 54-89, en ligne à http://socsci.colorado.edu/~parisr/IS_97.pdf, et Roland Paris, « International peacebuilding and the 'mission civilisatrice' », *Review of International Studies*, vol. 28, 2002, p. 637-656, en ligne à http://socsci.colorado.edu/~parisr/RIS_Oct_2002.pdf.
- ⁷⁷ Voir l'analyse de la gouvernance démocratique et des IFI dans le chapitre Analyse politique, *Bilan de l'aide 2004*, *op. cit.*
- ⁷⁸ Campbell, Bonnie, La Côte d'Ivoire – pays « exemplaire »..., Asymétries », Institut d'Études internationales de Montréal et Centre Études internationales et Mondialisation, UQAM, n° 1, 2005, p. 101-104.
- ⁷⁹ S. Woodward, « Economic Priorities for Peace Implementation », International Peace Academy Policy Paper Series on Peace Implementation, New York, octobre 2003, p. 5, en ligne à http://www.ipacademy.org/PDF_Reports/ECONOMIC_PRIORITIES.pdf
- ⁸⁰ Voir par exemple, D. Kapur et R. Webb, « Governance-related conditionality of the International Financial Institutions », G-24 Discussion Paper Series #6, UNTAD, août 2000, et *The Reality of Aid 2002* sur la conditionnalité et l'appropriation dans le régime d'aide, en ligne à www.realityofaid.org
- ⁸¹ Bendana, *op.cit.*, p. 2-4, 10-12.
- ⁸² For an interesting notion of “peace conditionality” see J. Boyce, “Aid Conditionality as a Tool for Peacebuilding: Opportunities and Constraints”, *Development and Change* (33) 5: 1025 – 1048, 2002.
- ⁸³ *Ibid.*, p. 1037.
- ⁸⁴ Louise Arbour, « Human Rights and the Politics of Fear », Présentation devant le Canadian Club de Toronto, le 13 juin 2005, p. 7.
- ⁸⁵ Voir l'excellente analyse des Protocoles de paix de janvier 2005 au Soudan dans Niemat Kuku, « The Naivasha Agreement: a critical view from a gender perspective », Gender Centre for Research and Training (Khartoum, Soudan), pour la Civil Society Initiative for Peace en collaboration avec Freidrich Ebert Stiftung, février 2005.
- ⁸⁶ Voir E. Stensrud et G. Husby, « Resolution 1325: From rhetoric to practice: A report on women's role in reconciliation processes in the Great Lakes in Africa », CARE Norvège et l'International Peace Research Institute (Oslo), 2005 en ligne à http://www.prio.no/files/file47078_prio-care_report_women_and_reconciliation.pdf.
- ⁸⁷ PNUD, Rapport mondial sur le développement humain 2005, *op. cit.*, page 79.
- ⁸⁸ CAD, *Guidelines on Helping Prevent Violent Conflict*, Paris: OECD, 2001, en ligne à www.oecd.org/dac/conflict/preventionguidelines, et CAD, *Principles for Good International Engagement in Fragile States*, Paris : OCDE, 2005, en ligne à <http://www.oecd.org/dataoecd/59/55/34700989.pdf>.
- ⁸⁹ PNUD, Rapport mondial sur le développement humain 2005, *op. cit.*, p. 15.