

UNU Institut mondial de recherche
sur l'économie du développement
(UNU/WIDER)

L'Afrique de la guerre à la paix : garantir l'avenir des populations pauvres

Tony Addison

Ce cahier de politique est une synthèse de l'étude de l'UNU/WIDER *From Conflict to Recovery in Africa* (Oxford University Press 2003), réalisée sous la direction de Tony Addison, directeur adjoint de l'UNU/WIDER.

Cette étude s'inscrit dans le cadre du projet de recherche de l'UNU/WIDER « [Sous-développement, transition et reconstruction en Afrique subsaharienne](#) ».

L'UNU/WIDER tient à remercier le gouvernement italien (Direction générale de la coopération au développement), le gouvernement suédois (Agence suédoise de développement international) et le gouvernement britannique (Department for International Development) pour leur soutien financier à ce projet. Les informations et les opinions exprimées ici sont celles de l'auteur et ne peuvent en aucun cas être attribuées à l'un de ces organismes.

**UNU Institut mondial de recherche sur l'économie du développement
(UNU/WIDER)**

L'un des centres de recherche et de formation de l'université des Nations unies

Membres du conseil de l'UNU/WIDER

Ernest Aryeetey
François Bourguignon
Ronald Findlay
Nora Lustig
Deepak Nayyar, président
Jukka Pekkarinen, vice-président
Vladimir Popov

Membres de droit

Hans J. A. van Ginkel, recteur de l'UNU
Anthony Shorrocks, directeur de l'UNU /WIDER

L'Institut mondial de recherche sur l'économie du développement (WIDER) est le premier centre de recherche et de formation établi par l'université des Nations unies (UNU) en 1985 à Helsinki (Finlande). Sa vocation est triple : entreprendre des recherches appliquées et des analyses politiques sur les changements structurels affectant les pays en développement et en transitio ; servir de tribune pour la promotion de politiques propices à une croissance vigoureuse, équitable et respectueuse de l'environnement ; et contribuer au renforcement des capacités et à la formation dans le domaine de l'élaboration de politiques économiques et sociales. Les recherches sont conduites par les chercheurs membres du personnel du WIDER et par des experts invités à Helsinki ainsi qu'au travers des réseaux de collaboration entre experts et institutions du monde entier.

www.wider.unu.edu

publications@wider.unu.edu

UNU Institut mondial de recherche sur l'économie du développement (UNU/WIDER)
Katajanokanlaituri 6 B
00160 Helsinki, Finlande

Copyright © UNU/WIDER 2003

Photographie de couverture : Lehtikuva/EPA PHOTO DPA/GERO BRELOER
Tapuscrit prêt à la reproduction préparé par Liisa Roponen, UNU/WIDER
Traduction française : Catherine Nallet-Lugaz, catherine.nallet@wanadoo.fr
Imprimé à Hakapaino Oy, Helsinki

Les opinions exprimées dans cet ouvrage sont celles de l'auteur et ne peuvent en aucun cas être attribuées au WIDER ni à l'université des Nations unies qui en assurent la publication.

ISSN 1455-9609
ISBN 92-9190-472-4 (version papier)
ISBN 92-9190-473-2 (version électronique)

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	v
NOTE DE SYNTHÈSE	1
Le redressement généralisé est vital	1
Les acteurs nationaux doivent prendre en charge le redressement généralisé	1
Les investissements privés participent largement au redressement post-conflit	2
De l'importance de la réforme pour un redressement généralisé	4
Faute d'un redressement généralisé, les conflits repartiront	5
La transformation, plus que la reconstruction, est la clé d'un redressement généralisé	5
INTRODUCTION	7
Un redressement généralisé est vital, mais trop souvent la reconstruction favorise une élite minoritaire	8
Les conflits et une forte instabilité économique et politique ont dévasté l'Angola, l'Érythrée, l'Éthiopie, la Guinée-Bissau et le Mozambique	8
Les acteurs nationaux doivent prendre en charge le redressement généralisé, avec l'aide des organisations internationales (qui gênent parfois ce processus)	9
La guerre et une politique inadéquate sapent les institutions ; l'incertitude qui en résulte compromet la reprise	9
COMMUNAUTÉS, SECTEUR PRIVÉ ET POUVOIRS PUBLICS	11
Les stratégies doivent porter en priorité sur les besoins essentiels des pauvres	11
La reprise est tributaire d'investissements privés conséquents	13
Si l'État doit encourager les investissements privés, il doit aussi réglementer le secteur privé pour protéger l'intérêt général et les intérêts des communautés pauvres	13
RECONSTRUCTION ET RÉFORME	15
Concevoir la reconstruction et la réforme en accordant la priorité aux pauvres	15
Introduire les réformes économiques propices aux pauvres aussi vite que possible et prévoir rapidement une réforme des dépenses publiques	16
Garantir les droits de propriété des pauvres et réformer les politiques entravant les moyens de subsistance des communautés pauvres	18
Bien conçue, la réforme économique peut conforter la stabilisation politique – mal conçue, elle la met en danger	18

CONCLUSION : FAUTE D'UN REDRESSEMENT GÉNÉRALISÉ, LA REPRISE DES CONFLITS EST INÉVITABLE	20
Un redressement généralisé limite les risques de conflit, sans pour autant les supprimer définitivement	20
La transformation, plus que la reconstruction, est la clé d'un redressement généralisé	21
Table des matières de l'étude <i>From Conflict to Recovery in Africa</i>	22

CARTES ET DIAGRAMME

Carte : Afrique subsaharienne	7
Carte : Mozambique (avec encart de la province de Manica)	12
Diagramme : L'affaiblissement des institutions conduit au conflit, lequel accélère la ruine des institutions	10

AVANT-PROPOS

Deux missions essentielles incombent à la communauté internationale du développement – mettre fin aux guerres et poser les jalons d'un redressement généralisé – et, à cet égard, la priorité doit être accordée à l'Afrique, car ce continent a été le théâtre de ravages et de souffrances humaines d'une gravité sans précédent. Avec le déplacement de communautés entières, quantité de populations pauvres ont perdu tout contrôle sur leurs vies et leurs moyens de subsistance. Les conflits ont également compromis les stratégies de développement, en portant un coup sévère et inquiétant aux capacités des institutions publiques. L'instabilité politique a pour sa part découragé les investissements privés, nationaux ou étrangers, et des dirigeants sans scrupules ont exploité cette régression économique pour attiser les haines ethniques. Les troubles politiques ont favorisé le pillage des immenses ressources naturelles du continent.

Ce cahier de politique présente une synthèse des résultats d'un projet de l'ONU/WIDER sur la guerre et la reconstruction en Afrique, conduit sous la direction de Tony Addison, et qui viennent d'être publiés dans une étude intitulée *From Conflict to Recovery in Africa*. Comme le démontre clairement cette étude, la paix relève souvent d'un équilibre subtil – et la politique économique a un rôle déterminant à jouer, en venant étayer les efforts des acteurs nationaux ou internationaux engagés en faveur de la consolidation de la paix. Les politiques post-conflit doivent avant tout être conçues pour répondre aux besoins des populations pauvres, de sorte que le redressement profite à l'ensemble de la population et non pas seulement à une élite minoritaire.

Face à ces questions délicates et complexes, ce cahier de politique ouvre des perspectives nouvelles et bienvenues en identifiant les conditions d'un redressement favorable aux pauvres. Toutes celles et ceux qui se sentent concernés par l'Afrique et l'avenir de ce continent sauront tirer le meilleur parti de cette lecture, mais les recommandations de politique qu'il préconise s'appliquent à n'importe quelle société émergeant d'un conflit, dans toutes les régions du monde.

Tony Shorrocks
Directeur, UNU/WIDER
Février 2003

NOTE DE SYNTHÈSE

Le redressement généralisé est vital

En dix ans, entre 1990 et 2000, le continent africain a connu 19 grands conflits armés – allant de guerres civiles à la guerre qui a opposé l’Érythrée et l’Éthiopie entre 1998 et 2000. L’équilibre de la paix reste fragile et, dans de nombreux cas, la notion même « d’après-guerre » n’a malheureusement aucun sens.

Si l’avènement de la paix mobilise l’essentiel des efforts, nous nous devons d’examiner la nature du redressement post-conflit. Quand un conflit prend fin, c’est autant de *vies humaines* épargnées – notamment parmi les populations pauvres, qui sont les principales victimes des guerres – mais ce changement ne va pas forcément de pair avec une amélioration des *moyens de subsistance*. La guerre détruit le capital humain et physique des pauvres et érode les liens familiaux et de parenté sur lesquels repose toute l’économie de subsistance des communautés africaines. Ces bouleversements, associés à la ruine des infrastructures et des services essentiels, risquent de provoquer un affaiblissement tel des populations pauvres qu’elles seront incapables de participer au redressement national. Sans compter que les nouveaux responsables publics sont parfois incapables (ou peu désireux) de garantir un redressement favorable à la majorité de la population. Une élite minoritaire, à laquelle appartiennent parfois les anciens chefs de guerre, risque au contraire de capter l’essentiel des gains et de limiter, au lieu de la *généraliser*, la répartition des bienfaits de la reprise.

En examinant l’histoire de l’Angola, de l’Érythrée, de l’Éthiopie, de la Guinée-Bissau et du Mozambique – où les conflits ont provoqué de terribles souffrances – l’étude de l’UNU/WIDER *From Conflict to Recovery in Africa* (Oxford University Press 2003) analyse les conditions d’un redressement généralisé à l’issue d’un conflit.

Les acteurs nationaux doivent prendre en charge le redressement généralisé

Pour éviter que la reconstruction et la croissance ultérieure ne restent limitées et que la pauvreté ne se maintienne à des niveaux élevés, il faut donner aux communautés la possibilité de reconstituer et de consolider leurs moyens de subsistance. Pour ce faire, les investisseurs privés doivent pouvoir recréer les marchés et l’emploi – mais faute d’une amélioration des institutions publiques et d’un apport de biens publics, les efforts des communautés et des investisseurs privés resteront vains. Si les bailleurs de fonds, les ONG et les entreprises internationales ont un rôle à jouer dans ce redressement (parfois négatif), tout dépendra en dernier ressort des trois grands acteurs nationaux que sont *les communautés, le secteur privé et l’État*.

Les communautés doivent être au cœur des préoccupations. La guerre entraîne leur dislocation et détruit le capital humain et social. Pour autant, et tant qu’il reste un semblant d’État, il existe des solutions pour gérer l’économie en temps de guerre et contenir la pauvreté. Les communautés pauvres qui auront reçu un soutien pendant la

guerre auront davantage d'atouts une fois que la reconstruction post-conflit est enclenchée. Mais cela passe par un réel engagement politique, qui n'est pas toujours là : ainsi l'Angola, qui dispose pourtant d'abondantes ressources (grâce au pétrole), a pris bien moins de dispositions en faveur des pauvres que le gouvernement de guerre du Mozambique.

Les bailleurs de fonds ont les moyens d'augmenter les ressources disponibles pour répondre aux besoins des communautés pauvres après une guerre (en accordant par exemple un allègement de la dette plus rapide et plus important). Pour autant, les pressions sur les ressources nationales et internationales seront immenses et il faut donc se garder de dresser des listes irréalistes – dans lesquelles chacun fait passer son projet favori – pour ne pas disperser ou tout bonnement saturer les capacités nationales. Il faut au contraire s'attacher aux priorités essentielles – celles qui permettront de parvenir à un redressement généralisé – et investir fortement dans la collecte d'informations sur les besoins des communautés et des pauvres (grâce à des enquêtes auprès des ménages et des évaluations participatives de la pauvreté). Il faut en outre intégrer ces données dans les processus d'élaboration des politiques (pour décider notamment des futurs postes de dépenses publiques).

Le terme « communauté » est un raccourci utile pour aborder des problèmes communs – mais il ne faut pas oublier qu'il existe une profonde stratification (et des conflits) au sein d'une même communauté et entre communautés et que la guerre accentue encore les inégalités sociales. Au Mozambique par exemple, les ménages qui ont pu accéder à l'économie parallèle pendant la guerre (et notamment au marché noir de l'aide alimentaire) et qui avaient des liens avec les élites locales ont pu obtenir et accumuler des biens, ce qui a facilité leur redressement après la guerre. A l'inverse, les ménages pauvres se sont souvent retrouvés encore plus démunis qu'avant (avec, par exemple, la perte de leur terre et de leur bétail), ce qui a amoindri leurs capacités à participer efficacement aux projets de reconstruction et à s'adapter aux réformes économiques.

En outre, au sein des communautés, les femmes ont souvent plus de mal que les hommes à accéder aux moyens de subsistance. En Érythrée après la guerre, elles ont dû faire face à une discrimination sur le marché du travail et au niveau de l'accès aux terres, malgré une égalité juridique officielle avec les hommes. Au Mozambique, l'incidence de la pauvreté dans les ménages dont le chef de famille est une femme est en général largement supérieure à celle des ménages dirigés par un homme. En Angola, les indicateurs de développement humain des femmes sont bien inférieurs à ceux des hommes. Ce déficit de capital humain empêche les femmes de participer pleinement à la reconstruction et de profiter des nouvelles possibilités de revenus apportées par la réforme économique.

Les investissements privés participent largement au redressement post-conflit

Des investissements privés durables et conséquents, nationaux et internationaux, sont essentiels pour la reprise rapide d'un pays sortant d'un conflit. Au Mozambique par exemple, les investissements des grossistes privés les plus importants ont permis de recréer un marché céréalière et ont été vitaux pour améliorer la sécurité alimentaire du

pays. Les investissements directs étrangers ont également contribué à la vigueur de la croissance économique du pays, après la guerre.

L’État doit encourager les investissements privés en assurant une stabilité macro-économique et en réformant le cadre juridique de manière à faire respecter les droits de propriété (y compris les droits des pauvres qui participent eux aussi au secteur privé en tant que micro-entrepreneurs ou petits exploitants). Des investissements publics judicieusement conçus peuvent de leur côté encourager fortement le secteur privé à investir (effet d’attraction). L’amélioration des infrastructures routières et de télécommunications profitera ainsi aux zones isolées, en les rendant plus attractives aux yeux d’un investisseur potentiel et en renforçant les sources de revenus de la communauté.

Parallèlement, l’État doit réglementer le secteur privé et protéger l’intérêt général – il peut le faire notamment en introduisant des règles de discipline financier ; ces règles deviennent même absolument prioritaires dans le cas d’une restructuration du système financier qui ouvre la porte aux banques privées. Au Mozambique, le système bancaire a été restructuré et partiellement privatisé mais les nouvelles banques rencontrant de grosses difficultés, il a fallu restructurer à nouveau le secteur, en faisant pour partie appel à des fonds publics (qui font donc défaut pour financer des priorités sociales essentielles).

Au lieu de protéger l’intérêt général, la politique peut être dominée par le favoritisme et entraîner ainsi une reconstruction limitée et non plus généralisée. Les alliances commerciales entre l’État et les acteurs privés peuvent conduire à des interventions sur les marchés qui procurent des gains monopolistiques aux élites influentes, au détriment des petites entreprises et des consommateurs (y compris les pauvres). Les *Empresários de confiança* (« les rares entreprises de confiance ») de l’Angola en sont un bon exemple. En outre, la privatisation opaque qui s’est déroulée aussi bien en Angola qu’au Mozambique a conduit à d’importants transferts d’actifs au profit, dans certains cas, des élites influentes.

La transition démocratique entre un État gouverné par un parti unique et le pluralisme politique est essentielle (elle faisait partie des conditions stipulées dans l’accord de paix du Mozambique). En dix ans, la démocratisation a fait de réels progrès dans l’ensemble de l’Afrique subsaharienne (même si la guerre Érythrée-Éthiopie entre 1998 et 2000 a lourdement pesé dans ces deux pays).

En dépit de tous ses avantages, le pluralisme politique peut dégénérer et déboucher sur le règne de l’argent, les contributions privées versées aux partis victorieux entraînant des contreparties : exemptions fiscales, concessions minières, monopoles sur les médias, détournement de la réglementation ou encore assouplissement des règles de discipline financière. Toutes ces concessions vont à l’encontre de l’intérêt général (et risquent de profiter à ceux qui ont su tirer parti de la guerre et qui, une fois la paix revenue, deviennent d’influents hommes politiques ou de puissants hommes d’affaires).

L’argent peut également servir à promouvoir des mesures anti-pauvres, comme la concession de ressources naturelles précieuses – la terre, les ressources halieutiques et

les forêts – à des intérêts commerciaux puissants et conduire ainsi à une perte d’accès et de moyens de subsistance dans les communautés. Dans le même temps, la réforme économique affaiblit parfois certains groupes, comme les syndicats, qui peuvent faire contrepoids aux grandes entreprises ; quant aux nouveaux contre-pouvoirs – un média indépendant par exemple – ils sont éventuellement sous-dotés ou harcelés (comme ce fut le cas récemment au Mozambique et de manière patente en Angola, en Éthiopie et en Érythrée).

On voit donc à quel point des investissements privés importants sont indispensables pour le redressement d’un pays – mais les relations qu’entretiennent les pouvoirs publics et le secteur privé d’après-guerre doivent être encadrées dans une structure qui protège l’intérêt général et défend les pauvres. Lorsque les institutions démocratiques chargées de surveiller et de protéger l’intérêt général émergent à peine (c’est le cas des commissions parlementaires qui contrôlent l’établissement du budget et la comptabilité de l’État, par exemple), cette capacité réglementaire peut être limitée.

De l’importance de la réforme pour un redressement généralisé

Les pays engagés dans la transition entre le conflit et la reprise sont confrontés à une série de tâches impressionnantes – qui vont de la résolution du conflit à l’instauration de la paix en passant par la démobilisation et le retour des réfugiés (pour ne prendre que quelques exemples). En outre, les priorités de la reconstruction interagissent avec celles de la réforme (à la fois économique et sociale).

Trop souvent, on considère la *reconstruction* comme une simple *remise en état* des infrastructures détruites. Mais si l’on veut que l’ensemble du pays se redresse, il faut également faire évoluer les *politiques*. Ainsi, la remise à neuf des infrastructures rurales ne présentera guère d’intérêt si la politique continue de pratiquer une discrimination à l’encontre des petits exploitants (compromettant ainsi leur redressement et, de ce fait, empêchant toute réduction de pauvreté).

En outre, il arrive parfois que la politique économique pratiquée avant la guerre ait plus ou moins été la cause de ce conflit, en instaurant par exemple une discrimination contre certains groupes ethniques ou religieux (ou contre certaines régions) dans la répartition des dépenses publiques pour les services sociaux essentiels et les infrastructures de développement. Une réforme des dépenses publiques s’impose donc pour mettre fin aux vieilles revendications, car elles peuvent déboucher sur une explosion de violence. Pour cela, il faut également faire évoluer les *institutions*, en investissant par exemple dans des mécanismes plus efficaces et plus transparents d’imposition et de gestion budgétaire.

La réforme économique doit commencer dès la signature des accords de paix (certains pays, comme le Mozambique, sont même arrivés à lancer leurs réformes pendant la guerre). Mais la précipitation sera mauvaise conseillère : mal conçues et introduites de manière chaotique, les réformes ne feront qu’ajouter au dénuement des populations pauvres provoqué par la guerre (il suffit pour s’en convaincre de voir ce qui se passe en Angola depuis dix ans). Il est important par exemple d’améliorer la gestion des dépenses publiques de sorte que les ressources de l’État soient bien affectées aux priorités sociales

essentielles. A l’inverse, la fixation d’une cible de déficit budgétaire global irréaliste et trop stricte est à éviter si cela doit remettre en cause des dépenses indispensables pour le développement (ce sera d’autant plus facile à faire que les flux d’aide seront abondants). De la même manière, la restructuration du système financier *via* l’investissement privé doit être pondérée par une attention égale accordée à l’amélioration des règles de discipline financière. La qualité des institutions publiques est donc cruciale pour le bon déploiement de la réforme économique et, par conséquent, un redressement généralisé du pays.

Faute d’un redressement généralisé, les conflits repartiront

Pour parvenir à un redressement post-conflit généralisé, il faut modifier les politiques économiques qui ne favorisent qu’une élite minoritaire (ou un groupe par rapport à un autre) et qui nuisent aux pauvres – l’étude de l’UNU/WIDER insiste sur ce point. La réforme des politiques inadaptées qui ont attisé l’insatisfaction augmentera les chances d’un maintien durable de la paix. La généralisation du redressement améliore le climat et permet aux bâtisseurs de la paix nationaux (et internationaux) de mener à bien leurs missions et de faire ainsi taire les démagogues.

Il ne faut pas pour autant en conclure qu’un redressement généralisé parviendra à lui seul à instaurer la paix. Tous ceux qui auront profité de la guerre peuvent être tentés, lorsque les réformes politiques et économiques menacent leurs intérêts, de s’opposer à un accord de paix et de repartir en guerre (ce risque est bien réel dans des pays riches en ressources comme l’Angola). L’instauration de la paix ne dépend pas d’un seul levier et le redressement généralisé doit aller de pair avec une volonté déterminée d’affronter les personnes qui profitent de la guerre et ceux qui les financent.

La transformation, plus que la reconstruction, est la clé d’un redressement généralisé

Lorsqu’un pays dispose de ressources en suffisance, la remise en état des infrastructures détruites ne pose pas de grosses difficultés. Il en va de même pour la remise sur pied des institutions d’avant-guerre. Mais la *transformation* des institutions et des politiques est une tâche bien plus complexe, surtout lorsque celles-ci ont tendance à favoriser un groupe social au détriment des autres. Pourtant, cette transformation est inévitable – tant qu’elle n’aura pas lieu, les bénéfices de la reprise iront à une petite minorité au lieu de profiter à tous, le niveau de pauvreté restera très élevé et la guerre a toutes les chances de repartir de plus belle.

Messages clés de l'étude *From Conflict to Recovery in Africa*

- Si la fin d'une guerre épargne *des vies humaines*, la paix ne garantit en aucun cas aux pauvres une amélioration de leurs *moyens de subsistance*, avec le risque qu'ils soient trop affaiblis pour profiter du redressement du pays.
- Tant que les communautés ne recevront pas de soutien pour la reconstitution et la consolidation de leurs moyens de subsistance, la reconstruction et la croissance ne seront pas généralisées.
- La réduction de la discrimination à l'encontre des femmes et l'amélioration de leur capital humain augmentent leurs chances de participer à la reconstruction.
- L'accroissement des investissements privés est essentiel pour le redressement d'un pays, mais l'intérêt général doit être protégé grâce à la réglementation du secteur privé.
- Si l'on veut généraliser le redressement, alors il faut réformer les politiques économiques, et notamment les dispositions discriminatoires qui attisent les revendications.
- La qualité des institutions publiques est essentielle pour permettre aux réformes économiques d'entraîner un redressement généralisé.

INTRODUCTION

L'Afrique est devenue synonyme de conflits. Entre 1990 et 2000, le continent a connu 19 grands conflits armés, allant de guerres civiles à la guerre qui a opposé l'Érythrée et l'Éthiopie entre 1998 et 2000. En outre, la paix reste fragile et la notion même de « post-conflit » manque cruellement de signification dans bon nombre de pays. Il n'est pas rare que les hostilités reprennent après une période de paix « troublée » (comme en Angola ou en Sierra Leone), qu'une rébellion se maintienne localement après un changement de régime (comme en république démocratique du Congo) ou que des insurrections transfrontalières fassent peser une menace constante sur le pays (comme en Ouganda et au Rwanda). Qui plus est, l'un des traits caractéristiques les plus fréquents des pays « sortant d'un conflit » est une violation généralisée des droits de l'homme. Tant que l'Afrique reste le théâtre d'événements aussi dramatiques, l'instauration d'un développement durable et favorable aux pauvres n'a guère de chance de se concrétiser.



Un redressement généralisé est vital, mais trop souvent la reconstruction favorise une élite minoritaire

Comment réussir la transition, inévitable, du conflit au redressement ? Il convient avant tout de reconnaître l’existence d’au moins deux objectifs : la *paix* – qui met fin aux violences systématiques et permanente ; et le *redressement généralisé* – qui permet une amélioration des revenus et des indicateurs de développement humain de la grande majorité des habitants – et notamment des plus pauvres.

L’instauration de la paix a toujours suscité – à juste titre – une attention maximale. Mais le redressement généralisé ne découle pas automatiquement de la paix. La paix peut suivre la victoire décisive de l’un des chefs de guerre sur tous ses ennemis sans que rien ne soit fait pour aider la majorité de la population à récupérer ; on voit même parfois une élite minoritaire s’approprier la plupart des bénéfices de cette nouvelle situation. De même, des pays en guerre peuvent conclure un accord de paix sans que la majorité des citoyens, épuisés par la guerre, ne puisse profiter du redressement (les plus pauvres restant à la traîne). Là encore, les bénéfices du redressement seront restreints et non pas généralisés.

L’étude de l’UNU/WIDER – *From Conflict to Recovery in Africa* – s’intéresse surtout au second objectif : comment parvenir à un redressement généralisé dans un pays qui sort d’un conflit ?

Les conflits et une forte instabilité économique et politique ont dévasté l’Angola, l’Érythrée, l’Éthiopie, la Guinée-Bissau et le Mozambique

L’Angola, la Guinée-Bissau et le Mozambique ont mal vécu la transition à l’issue de la période coloniale : l’Angola s’est enfoncé dans une guerre civile plus ou moins permanente, qui a duré jusqu’au début de l’année 2002; la Guinée-Bissau a connu une courte, mais violente, rébellion de l’armée en 1998; quant au Mozambique, il a été pendant 16 ans le théâtre d’une guerre civile, avant de connaître la paix, au début des années 90. Dans les années 70 et 80, l’Afrique du Sud de l’apartheid a attaqué l’Angola et le Mozambique et ces deux pays, comme toute la corne de l’Afrique, ont été pris dans les remous de la guerre froide. En Éthiopie, le système féodal né de la monarchie en place a été remplacé par la loi despotique du derg, qui a finalement été renversé au début des années 90 (entraînant l’indépendance de l’Érythrée). La paix a ensuite été mise en pièces par la guerre qui a opposé l’Érythrée à l’Éthiopie, entre 1998 et 2000.

Les pays analysés dans l’étude de l’UNU/WIDER en sont donc à des stades différents de redressement après un conflit (cela vaut aussi pour l’état des réformes économiques et de la démocratisation). Le Mozambique, qui enregistre une croissance soutenue depuis 1994, a connu le progrès économique et social le plus marqué ; l’Érythrée et l’Éthiopie sont en pleine reprise, après l’interruption de la croissance pendant la guerre de 1998-2000; et la Guinée-Bissau est parvenue à un certain degré de stabilité politique après les troubles de la fin des années 90. L’Angola est probablement enfin parvenu à la paix, mais il faudra des années d’efforts soutenus pour empêcher que ce nouvel accord de paix ne soit rompu, comme ceux qui l’ont précédé. L’histoire commune de ces pays est

riche d’enseignements – valables aussi bien pour le reste du continent africain que pour d’autres pays frappés par la guerre.

Les acteurs nationaux doivent prendre en charge le redressement généralisé, avec l’aide des organisations internationales (qui gênent parfois ce processus)

L’étude de l’UNU/WIDER cherche à analyser le passage des sociétés de la guerre à la reprise, en examinant les enjeux auxquels sont confrontés les acteurs *nationaux* – notamment les *communautés*, le *secteur privé* et *l’État* – et les interactions entre ces partenaires. Tant que les communautés n’auront pas restauré et consolidé leurs moyens de subsistance, la reconstruction et la croissance qui en découlent resteront limitées. Cela étant, les communautés ne peuvent pas prospérer sans les investissements du secteur privé, qui permettent de recréer les marchés et d’augmenter les offres d’emploi. Pour autant, ni les communautés ni le secteur privé ne pourront parvenir à leur plein potentiel sans l’aide d’un État attaché au développement du pays – qui sait exercer son pouvoir légitime et s’engage en faveur d’un redressement généralisé.

L’accent mis par l’étude de l’UNU/WIDER sur le rôle majeur des acteurs nationaux ne signifie pas que la dimension internationale est secondaire. Bien au contraire. Les acteurs internationaux peuvent contribuer à la reprise (ou bien la gêner) : les bailleurs de fonds peuvent apporter leur soutien *via* des interventions de maintien de la paix mieux ciblées, l’octroi d’une aide plus généreuse et l’accélération du processus d’allègement de la dette ; les multinationales peuvent contribuer à cette reprise en apportant davantage d’investissements directs étrangers ainsi que les capitaux et les compétences qui font cruellement défaut ; les ONG internationales peuvent participer au redressement en faisant rapidement face aux urgences, en renforçant les moyens de subsistance des communautés et en permettant aux pauvres de s’exprimer davantage. Cela étant, et même lorsque toutes ces conditions sont réunies, si les communautés, le secteur privé et l’État restent impuissants, les bénéfices du redressement seront limités – voire totalement inexistant. Le renforcement des capacités des acteurs nationaux est donc un préalable indispensable au bon fonctionnement de l’aide internationale.

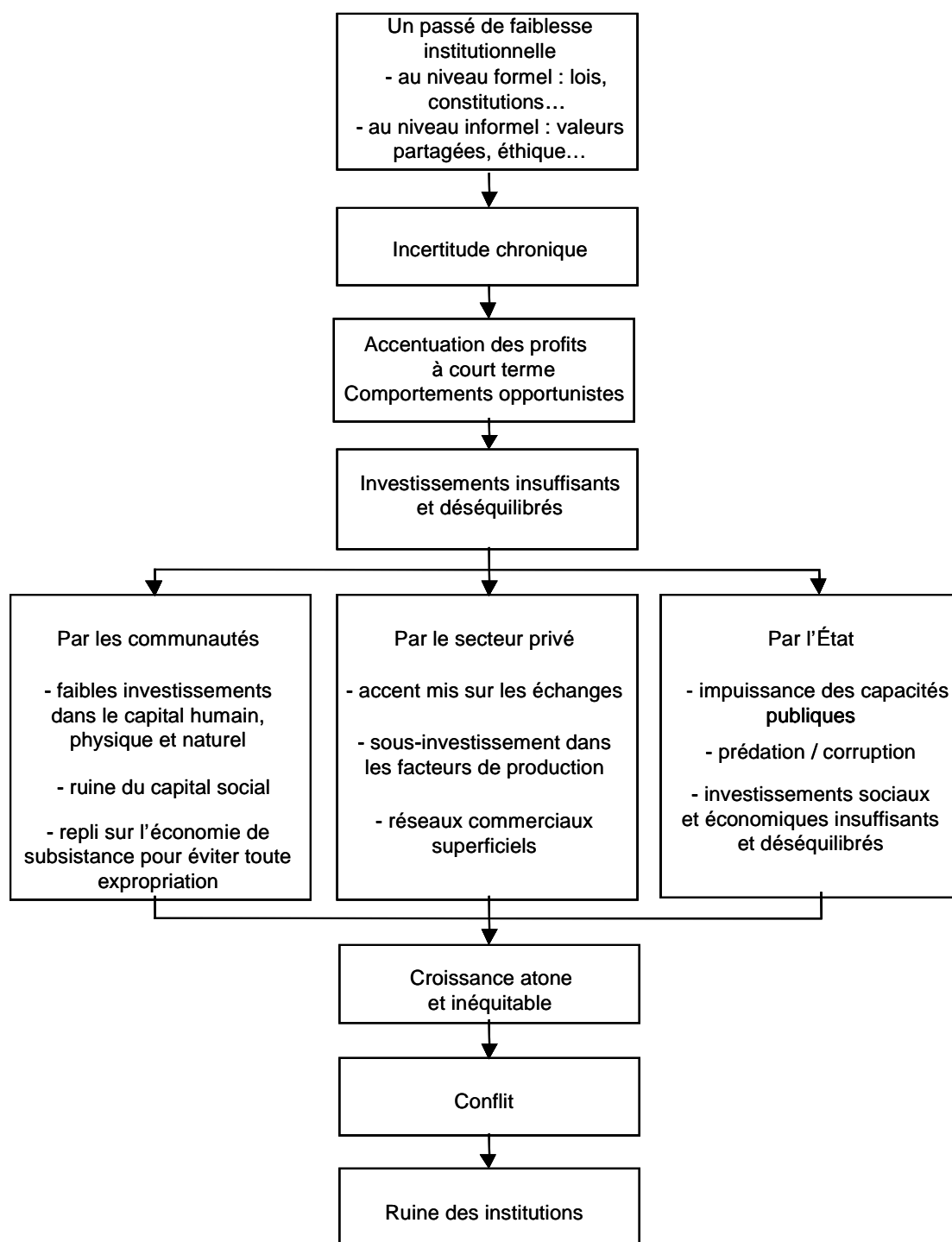
La guerre et une politique inadéquate sapent les institutions ; l’incertitude qui en résulte compromet la reprise

La plupart des pays africains qui ont été le théâtre de conflits ont un passé d’instabilité politique et institutionnelle qui a sérieusement faussé les initiatives des acteurs nationaux – les comportements opportunistes prenant souvent le pas sur des considérations à plus long terme. Ce phénomène est particulièrement patent dans les institutions publiques où la corruption, qui va de pair avec un affairisme de guerre, tient souvent lieu de planification à long terme et de prise en compte de l’intérêt national. Mais on le retrouve aussi dans des communautés où l’effondrement des institutions informelles a provoqué une forte incertitude qui entraîne un repli vers l’économie de subsistance et la dégradation des ressources naturelles – la terre, les forêts et les ressources halieutiques – dont les moyens de subsistance des communautés dépendent à long terme. Cette forte incertitude conduit par ailleurs le secteur privé à se concentrer

sur les échanges plutôt que sur des investissements productifs à long terme, trop susceptibles d'être captés par d'autres. Une forte incertitude associée à un déclin des institutions accentue encore l'impact de la guerre sur le ralentissement économique, lequel aggrave à son tour les conflits et accélère la ruine des institutions (diagramme).

Diagramme

L'affaiblissement des institutions conduit au conflit, lequel accélère la ruine des institutions



COMMUNAUTÉS, SECTEUR PRIVE ET POUVOIRS PUBLICS

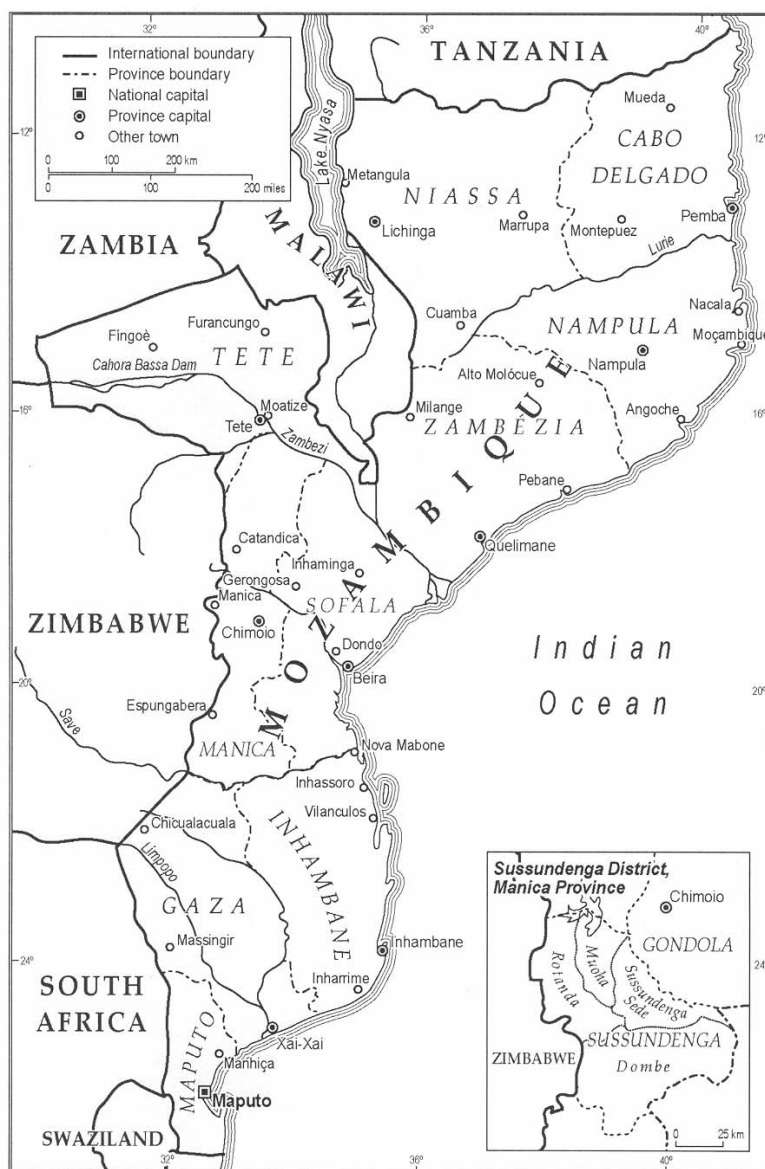
Les stratégies doivent porter en priorité sur les besoins essentiels des pauvres

La guerre provoque la dislocation des communautés et la ruine du capital humain et social. Pourtant, tant qu’il reste un semblant d’État, il existe des solutions pour gérer l’économie en temps de guerre et contenir ainsi la pauvreté. Les communautés pauvres qui auront reçu un soutien pendant la guerre auront davantage d’atouts une fois la reconstruction post-conflit enclenchée. Mais cela passe par un réel engagement politique, qui fait parfois défaut : ainsi l’Angola, qui dispose pourtant d’abondantes ressources (grâce au pétrole), a pris bien moins de dispositions en faveur des pauvres que le gouvernement de guerre du Mozambique.

Les bailleurs de fonds peuvent augmenter les ressources disponibles pour répondre aux besoins des communautés pauvres après une guerre (l’accélération récente de l’allègement de la dette, dans le cadre de l’initiative pour les pays pauvres très endettés – PPTE – laisse présager une augmentation des dépenses publiques pour les services sociaux essentiels). Pour autant, les pressions sur les ressources nationales et internationales seront immenses et il faut donc se garder de dresser des listes irréalistes – dans lesquelles chacun fait passer son projet favori – pour ne pas disperser ou tout bonnement saturer les capacités nationales. Il faut au contraire s’attacher aux priorités essentielles – celles qui permettront de parvenir à un redressement généralisé – et investir largement dans la collecte d’informations sur les besoins des communautés et des populations pauvres. Depuis la fin de la guerre, des enquêtes auprès des ménages et des évaluations participatives de la pauvreté ont été conduites au Mozambique ; l’Angola devra lui aussi se livrer rapidement à ce type d’exercice (surtout dans les zones rurales les plus frappées par la guerre). Des informations précises et à jour sur la pauvreté doivent également être intégrées dans les processus institutionnels d’élaboration des politiques – pour décider notamment des futurs postes de dépenses publiques – et faire partie du débat politique (lors des réunions régulières d’information pour les députés et les journalistes, par exemple).

Le terme « communauté » est un raccourci utile pour aborder des problèmes communs – pourtant, il existe une profonde stratification (et des conflits) au sein d’une même communauté et entre communautés (le génocide du Rwanda en est l’illustration la plus dramatique). Par ailleurs, la guerre accentue encore les inégalités sociales, en termes de revenus et au niveau des indicateurs de développement humain. Au Mozambique, les ménages qui ont pu accéder à l’économie parallèle pendant la guerre (et notamment au marché noir de l’aide alimentaire) et qui avaient des liens avec les élites locales ont pu obtenir et accumuler des biens, ce qui a facilité leur redressement après la guerre. À l’inverse, les ménages pauvres se sont souvent retrouvés encore plus démunis qu’avant (avec, par exemple, la perte de leur terre et de leur bétail), ce qui a amoindri leurs capacités à participer efficacement aux projets de reconstruction et à s’adapter aux réformes économiques. En Angola, l’écart entre les riches et les pauvres ne pourra se résorber que lorsque le pays commencera à lutter contre l’augmentation spectaculaire de l’exclusion sociale, provoquée par plus de 25 ans de guerre.

En outre, au sein des communautés, les femmes ont souvent plus de mal que les hommes à accéder aux moyens de subsistance. En Érythrée après la guerre, elles ont dû faire face à une discrimination sur le marché du travail et pour accéder aux terres, malgré une égalité juridique officielle avec les hommes (et le rôle essentiel qu’elles ont joué dans la lutte pour l’indépendance). Au Mozambique, l’incidence de la pauvreté dans les ménages dont le chef de famille est une femme est en général largement supérieure à celle des ménages dirigés par un homme ; dans la région de Manica, 47,1 pour cent des ménages dirigés par une femme sont pauvres, contre 38,9 pour cent pour les ménages dirigés par un homme (carte). En Angola, les indicateurs de développement humain des femmes sont nettement inférieurs à ceux des hommes : à Luanda, la capitale du pays, 71 pour cent des femmes sont analphabètes, contre 44 pour cent des hommes. L’Éthiopie connaît les mêmes inégalités profondes entre les hommes et les femmes, qui devront être résorbées. Ce déficit de capital humain empêche les femmes de participer pleinement à la reconstruction et de profiter des possibilités créées par la réforme économique (dans l’agriculture d’exportation, notamment).



La reprise est tributaire d'investissements privés conséquents

La rapidité de la reprise d'un pays après la guerre nécessite des investissements privés conséquents et durables, nationaux et internationaux. Pour le Mozambique par exemple, les investissements des grossistes privés les plus importants ont permis de recréer un marché céréalier et ont été vitaux pour améliorer la sécurité alimentaire du pays. Cette activité a renforcé l'efficacité du marché céréalier intérieur et réduit les marges sur les prix à la consommation, ce qui a surtout aidé les ménages pauvres connaissant un déficit alimentaire. Les investissements directs étrangers ont également fortement contribué à la vigueur de la croissance économique d'après-guerre et, dans les années 90, un certain nombre de gros projets industriels – mais aussi le tourisme et l'agriculture – ont été ainsi soutenus par l'étranger.

L'État peut encourager les investisseurs privés en assurant une stabilité macro-économique : l'Éthiopie a parfaitement réussi à cet égard et le Mozambique est parvenu à ramener son taux d'inflation à des taux nettement inférieurs aux sommets atteints pendant la guerre (à l'inverse, l'Angola a connu de longues périodes d'hyper-inflation, notamment pour les prix des produits de première nécessité, ce qui a aggravé la pauvreté). La réforme du cadre juridique, qui garantit le respect des droits de propriété, est également importante : sont entre autres concernés les droits des pauvres qui participent eux aussi activement au secteur privé en tant que micro-entrepreneurs ou petits exploitants. Une politique d'investissements publics judicieusement pensée peut encourager notoirement les investissements privés (effet d'attraction). L'amélioration des infrastructures routières et de télécommunications profitera ainsi aux zones isolées, en les rendant plus attractives aux yeux d'un investisseur potentiel et en renforçant les sources de revenus de la communauté. Le plus souvent, ces zones sont extrêmement pauvres et les décisions d'investissements publics devront les concerner en priorité.

Si l'État doit encourager les investissements privés, il doit aussi réglementer le secteur privé pour protéger l'intérêt général et les intérêts des communautés pauvres

L'introduction de règles de discipline dans le système financier est à cet égard vitale, surtout lorsque ce secteur est restructuré pour encourager les banques privées à y opérer. Le système bancaire du Mozambique, qui avait été restructuré et partiellement privatisé au début de la reconstruction, a dû subir une seconde restructuration et faire appel entre autres à des fonds publics (qui ont donc fait défaut pour les services sociaux prioritaires) lorsque les nouvelles banques ont été mises en difficulté. Si la déroute du système financier est un avatar classique dans les pays qui sortent d'un conflit, elle sape l'investissement privé en limitant la quantité de capitaux disponibles pour placement et en provoquant une instabilité macro-économique.

Il arrive aussi que la politique, loin de protéger l'intérêt général, soit dominée par le favoritisme ; cela entraînera une reconstruction limitée à quelques-uns, et non plus une reprise généralisée. Les alliances commerciales entre l'État et les acteurs privés peuvent ainsi conduire à des interventions sur les marchés qui procurent des gains monopolistiques aux élites, au détriment des petites entreprises et des consommateurs (y

compris les pauvres). Les *Empresários de confiança* (les « rares entreprises de confiance ») de l’Angola en sont un bon exemple. En outre, la privatisation peut parfois couvrir le transfert d’actifs précieux aux élites : une telle opacité a été observée en Angola et au Mozambique.

La transition démocratique entre un État gouverné par un parti unique et le pluralisme politique est essentielle – elle faisait partie des conditions stipulées dans l’accord de paix du Mozambique. En dix ans, la démocratisation a fait de réels progrès dans l’ensemble de l’Afrique subsaharienne (même si la guerre Érythrée-Éthiopie entre 1998 et 2000 a lourdement pesé sur la démocratisation dans ces deux pays, comme en témoigne le nouveau report des élections en Érythrée).

En dépit de tous ses avantages, le pluralisme politique peut dégénérer et déboucher sur le règne de l’argent, les contributions privées versées aux partis victorieux entraînant des contreparties : exemptions fiscales, concessions minières, monopoles sur les médias, détournement de la réglementation ou encore assouplissement des règles de discipline financière. Ces concessions sont contraires à l’intérêt général et profitent à tous ceux qui ont prospéré pendant la guerre et qui sont devenus, une fois la paix revenue, des hommes politiques ou des hommes d’affaires influents.

L’argent peut également inciter à des mesures anti-pauvres, comme dans le cas de concessions de ressources naturelles précieuses – terre, ressources halieutiques et forêts – à des intérêts communautaires puissants et provoquer ainsi une perte d’accès et de moyens de subsistance dans les communautés. Il arrive aussi que la réforme économique affaiblisse certains groupes – comme les syndicats – qui peuvent faire contrepoids aux grandes entreprises. Les nouveaux contrepouvoirs – un média indépendant, par exemple – sont quant à eux parfois sous-financés ou harcelés (Carlos Cardoso, journaliste indépendant au Mozambique, a ainsi été assassiné alors qu’il enquêtait sur des fraudes dans le système financier du pays).

On voit donc à quel point des investissements privés importants sont indispensables pour le redressement d’un pays – mais les relations qu’entretiennent les pouvoirs publics et le secteur privé d’après-guerre doivent être encadrées dans une structure qui protège l’intérêt général et défend les pauvres. Lorsque les institutions démocratiques chargées de surveiller et de protéger l’intérêt général émergent à peine (c’est le cas des commissions parlementaires qui contrôlent l’établissement du budget et la comptabilité de l’État, par exemple), cette capacité réglementaire peut être limitée.

RECONSTRUCTION ET REFORME

Concevoir la reconstruction et la réforme en accordant la priorité aux pauvres

Tout conflit, qu’il s’agisse d’une guerre civile ou d’une guerre entre pays, entraîne dans son sillage un cortège d’effets destructeurs. La manière dont ces effets sont gérés pendant la guerre et dans les premières années de paix est déterminante pour la qualité du redressement du pays, qui concernera ou non l’ensemble des citoyens. La destruction du capital physique et humain et la ruine des infrastructures soulèvent bien évidemment un problème de hiérarchisation : que faut-il reconstruire en priorité et quels seront les premiers bénéficiaires des priorités ainsi fixées ? Le capital des ménages et les infrastructures des communautés de petits exploitants pauvres font-ils par exemple partie des urgences, ou convient-il plutôt de restaurer les infrastructures desservant les quartiers urbains à fort revenu ? L’étude de l’UNU/WIDER discute de la fixation des priorités de la reconstruction, en s’appuyant sur l’expérience de l’Angola, de la Guinée-Bissau, de l’Érythrée, de l’Éthiopie et du Mozambique.

Les pays engagés dans la transition entre le conflit et la reprise sont confrontés à des tâches impressionnantes – qui vont de la résolution du conflit à l’instauration de la paix, en passant par la démobilisation et le transfert des fonds publics de l’armée au développement (pour ne prendre que quelques exemples). En outre, le plan de reconstruction s’accompagne souvent de programmes de réformes économiques et politiques, avec lesquels il interagit. La réforme économique entraîne une modification des schémas de dépenses publiques, des prix relatifs et des opportunités de march ; cette évolution peut avoir des effets profonds sur les moyens de subsistance et l’accès aux services essentiels (effets qui seront positifs si elle a été bien conçue mais négatifs si elle n’accorde pas la priorité aux pauvres). Le paysage politique peut lui aussi profondément changer une fois l’accord de paix signé. Les acteurs nationaux doivent donc faire preuve de solides capacités d’adaptation.

Le programme de reconstruction passe par l’instauration de la paix et l’avènement d’une stabilité politique, la restauration ou le renforcement des fonctions de base de l’administration, le retour des réfugiés et des personnes déplacées au sein de leur pays, la démobilisation des combattants et la remise en état des infrastructures économiques et sociales de base. Le programme de réforme a pour sa part des composantes à la fois politiques et économiques. La réforme politique peut prévoir une révision de la constitution, la tenue de véritables élections pluralistes et la décentralisation du pouvoir politique. Sur le principe, la réforme économique peut concerner toute évolution de la politique économique et non pas uniquement les réformes qui ont la faveur des institutions de Bretton Woods (la Banque mondiale et le FMI). Parmi les initiatives spécifiques, la réforme des dépenses publiques (modification de l’allocation et de la gestion des fonds publics), la réforme de la fiscalité (modification de l’origine et des méthodes de collecte d’impôt et autres revenus), la réforme commerciale et monétaire (modification de la structure des tarifs et des quotas d’importation et de la politique du marché des changes), la réforme financière (ajustement des contrôles sur les prêts et les emprunts par le système financier et les institutions de supervision financière) et enfin,

les réformes sectorielles (modification des politiques agricoles, industrielles, énergétiques et de services publics). Bien entendu, les programmes de reconstruction et de réforme suscitent bien des oppositions et, dans le cas de la réforme économique, leur élaboration a fait l’objet de débats intenses pendant des années.

Introduire les réformes économiques propices aux pauvres aussi vite que possible et prévoir rapidement une réforme des dépenses publiques

L’ampleur des programmes de reconstruction et de réforme est telle que la question de leur hiérarchisation se pose inévitablement : quels éléments faut-il introduire en priorité ? De toute évidence, le programme de reconstruction concerne différents points qui sont autant d’urgences, dont notamment la démobilisation des combattants et la prise en charge des réfugiés et des personnes déplacées. Mais certaines réformes politiques immédiates seront également nécessaires pour augmenter les chances du maintien de la paix – c’est le cas d’un calendrier fixant des élections pluralistes – alors que d’autres pourront intervenir plus tard, une fois qu’un certain niveau de confiance aura été restauré entre anciens belligérants. Toutes ces questions nécessitent un réel doigté politique, aussi bien de la part des acteurs nationaux que de la communauté internationale.

L’organisation chronologique de la réforme économique n’est pas elle non plus évidente. Nombreux sont les partisans d’un certain attentisme, pour accorder du temps à la reconstruction. Les partisans de cette théorie prônent souvent un découpage des interventions, avec une première phase de reconstruction, de deux à cinq ans après la fin de la guerre suivie, si la stabilisation politique se concrétise, d’une seconde phase d’introduction des réformes économiques pour garantir le développement humain et la croissance (l’aide humanitaire occupe une place très importante pendant la première phase, alors que les mesures approfondies de réduction de la pauvreté sont au centre des actions mises en œuvre ensuite). Dans le même ordre d’idées, certains estiment que la réforme économique risque de compromettre d’une façon ou d’une autre les chances de stabilisation politique : les dirigeants ne peuvent pas se lancer dans une réforme économique tant que la paix et un certain niveau de stabilité sociale ne sont pas acquis.

Cette appréhension des choses a au moins le mérite de tenter une première hiérarchisation des différentes priorités. On la retrouve dans les interventions opérationnelles de la communauté internationale : dans la plupart des cas, les agences des Nations unies participent davantage à la première phase (reconstruction) que les institutions de Bretton Woods, alors que l’inverse est vrai pour la seconde phase (réforme). Tout dépend de l’ampleur des dégâts provoqués par la guerre sur les capacités institutionnelles.

De fait, l’introduction de réformes économiques prend du temps, surtout dans le cas de réformes intensives en ressources humaines et institutionnelles, très recherchées dans les premières années de la paix. La nécessité d’améliorer la supervision du secteur financier peut, par exemple, être identifiée assez vite mais la constitution de l’expertise voulue au sein de la banque centrale prend en général énormément de temps. En outre, les hommes politiques peuvent souhaiter – et cela se comprend – retarder les changements qui leur

feraient courir un risque politique par trop élevé même si, dans un deuxième temps, ces réformes entraîneront une bien meilleure efficacité économique et une réelle réduction de la pauvreté (tel serait le cas par exemple du remplacement des subventions alimentaires accordées pendant la guerre par des transferts en nature ou en espèces mieux ciblés).

Quoi qu'il en soit, l'argument favorable à un report de la réforme économique à la seconde phase de la reconstruction va souvent trop loin. D'autant qu'il est irréaliste. Les interventions publiques en matière d'économie ne peuvent pas être « suspendues » pendant la guerre ou les premières années de la paix. A moins d'un effondrement total de l'État et des pouvoirs publics, les impératifs économiques associés au conflit obligent à apporter des réponses politiques – qui seront ou non efficaces en termes de réduction de la pauvreté et de développement humain. Il s'agit notamment des crises de la balance des paiements provoquées par la contraction des recettes en devises en période de guerre et des crises budgétaires entraînées par la contraction des recettes fiscales, puisque le conflit réduit l'activité économique et, partant, l'assiette fiscale.

Plus fondamentalement, les réformes économiques bien conçues augmentent les chances de généralisation du redressement et de ses bienfaits. Il est donc non seulement irréaliste mais déconseillé de vouloir séparer la réforme économique de la reconstruction. Pour mieux s'en convaincre, arrêtons-nous sur la question des dépenses publiques et les fonds consacrés à la reconstruction. Les dirigeants (et les hommes politiques) d'un pays en guerre, quel qu'il soit, affichent toujours une forte propension à reconstruire ce qui a été détruit, même si ces structures ne répondaient pas aux exigences de réduction de la pauvreté et de développement humain (c'est le cas par exemple lorsque l'on reconstruit les infrastructures desservant les grosses exploitations agricoles plutôt que d'investir dans des infrastructures totalement nouvelles pour les petits exploitants). Il est donc impératif de réfléchir attentivement aux priorités des dépenses publiques et à la manière dont les fonds publics sont collectés et gérés, faute de quoi les ressources dégagées par la réduction des dépenses militaires seront gaspillées et les ressources supplémentaires obtenues au titre de l'aide à la reconstruction perdront en efficacité. Il faut donc engager aussi vite que possible une réforme des dépenses publiques.

Le Mozambique a réussi à enclencher rapidement un processus profond de réforme des dépenses publiques – les ressources ont pu ainsi être davantage affectées à des services essentiels en faveur des pauvres ce qui a, à son tour, aidé le pays à se qualifier pour un allègement de la dette dans le cadre de l'initiative PPTE. A l'inverse, l'utilisation des fonds que l'État angolais tire du pétrole reste toujours très opaque et le système de dépenses publiques du pays n'est pas dirigé vers une réduction de la pauvreté. Ce sont les ONG ou les projets de bailleurs de fonds bilatéraux qui prennent en charge les pauvres et, bien qu'ils soient plutôt efficaces, leur impact reste faible par rapport aux effets que pourrait avoir sur la pauvreté une mobilisation des abondantes recettes du pays.

Garantir les droits de propriété des pauvres et réformer les politiques entravant les moyens de subsistance des communautés pauvres

Dans le même ordre d’idée, une réforme foncière doit intervenir rapidement pour consolider les droits de propriété – notamment ceux des communautés pauvres – sur les ressources naturelles (terre, forêts, pêche). Faute de quoi, les pauvres seront évincés par les riches et les puissants dans la «course aux terres» de l’immédiat après-guerre et seront incapables de récupérer le capital physique qui leur a été arraché pendant la guerre par des prédateurs sans scrupules. Le Mozambique illustre parfaitement bien l’importance de cette réforme foncière en faveur des pauvres ; quant à l’Angola de l’après-guerre, il commence à être confronté à de graves difficultés dans ce domaine.

Par ailleurs, les ressources intérieures et l’aide internationale investies dans la remise en état des infrastructures et des services n’auront qu’un faible rendement si les politiques qui contrarient l’accès des petits exploitants et des micro-entrepreneurs aux moyens de subsistance sont maintenues. Il faut donc se livrer à un réexamen précoce et approfondi des politiques sectorielles – surtout dans l’agriculture qui reste la principale source de revenus pour la grande majorité des pauvres ; mais cela vaut aussi pour la politique macro-économique dont l’impact sur le reste de l’économie est immense. Lorsque cet impact est négatif en termes de revenus et d’emplois pour les pauvres, alors ces politiques risquent de déstabiliser, voire d’annuler, tous les efforts méritoires des projets locaux destinés à garantir des moyens de subsistance.

Bien conçue, la réforme économique peut conforter la stabilisation politique – mal conçue, elle la met en danger

Les arrangements politiques d’après-guerre sont fragiles et doivent s’appuyer sur une politique économique appropriée. Lorsqu’elle favorise une reprise rapide de la croissance économique, cette politique permet de créer les emplois civils nécessaires à la réintégration des combattants démobilisés. La croissance économique permet aussi d’élargir l’assiette fiscale et, si elle va de pair avec une réforme fiscale rapide, d’augmenter les recettes publiques indispensables pour arriver au niveau des flux d’aide investis dans la remise en état des services publics et des infrastructures de base pour les pauvres. Il est donc très important d’engager au plus vite une réforme des dépenses publiques. Une allocation plus équitable des fonds (et une fiscalité plus juste) entre régions et groupes ethniques peut contribuer à résorber certaines inégalités sociales profondes, typiques en général de l’organisation des services et des infrastructures d’avant-guerre – inégalités qui ont probablement alimenté les revendications et attisé le conflit.

En relevant le revenu national, les politiques favorables à la croissance peuvent mettre un frein aux revendications économiques qui sont souvent exploitées par des dirigeants politiques peu scrupuleux. Pour ce faire, les décideurs doivent examiner attentivement le schéma régional de la croissance et le rôle des pauvres dans le processus de croissance – en garantissant leurs droits de propriété et en consolidant leur capital humain de sorte qu’ils auront accès aux emplois et aux moyens de subsistance créés par la croissance. Depuis quelques années, le Mozambique affiche une croissance soutenue mais elle reste

insuffisante pour satisfaire les zones rurales défavorisées où le mécontentement politique refait son apparition.

Une réforme politique mal conçue – avec par exemple une cible de déficit budgétaire trop stricte – peut avoir des effets déflationnistes et ralentir ainsi l’augmentation de l’emploi et des revenus. Une économie atone qui ne propose que de maigres perspectives de gains renforce la concurrence (qui devient de plus en plus violente) pour obtenir une part de la manne sociale en pleine contraction. Les jeunes gens au chômage peuvent alors devenir des recrues idéales pour les escrocs décidés à ponctionner la richesse nationale (ce risque est plus que réel en Angola et en Guinée-Bissau). Une politique budgétaire trop restrictive risque également de gêner l’octroi de fonds publics de fonctionnement correspondant au niveau des investissements des bailleurs dans les services et les infrastructures de base (les premiers programmes de stabilisation du Mozambique, soutenus par le FMI, ont été confrontés à ce problème de conception).

Les chances d’un redressement et d’une croissance généralisés apparaissent donc bien minces en l’absence d’une réforme des politiques empêchant la réduction de la pauvreté pendant la phase de reconstruction (réforme qui peut être initiée, si les circonstances le permettent, pendant la guerre). De la même façon, alors que certaines réformes économiques (et politiques) peuvent être suspendues, en attendant la consolidation de la paix et l’unité nationale grâce aux efforts de reconstruction, il serait irréaliste (et peu recommandé) de considérer que la phase de transition du conflit à la reprise doit se faire en deux étapes – la phase de reconstruction puis la phase de réforme. Un tel découpage risque en effet d’entraîner une reprise limitée à une élite minoritaire (parfois constituée par les profiteurs de la guerre) et qui renforcera ainsi sa position, au lieu de bénéficier avant tout aux pauvres, avec le risque d’entretenir la stagnation des communautés pauvres, voire d’aggraver encore leur situation.

CONCLUSION : FAUTE D’UN REDRESSEMENT GENERALISE, LA REPRISE DES CONFLITS EST INEVITABLE

Un redressement généralisé limite les risques de conflit, sans pour autant les supprimer définitivement

Le redressement généralisé peut, en réduisant les motifs de grief, conforter la paix. Ces revendications prennent une dimension menaçante lorsqu’un ou plusieurs groupes socioéconomiques (définis par l’appartenance ethnique, la région, la religion ou un mélange de ces caractéristiques) voit son niveau de vie baisser en termes *absolus*, ou en termes *relatifs* par rapport à un autre groupe. Cette insatisfaction découle en général de politiques qui favorisent une petite minorité et accentuent l’inégalité des revenus et de l’accès aux services essentiels. Les sociétés stables sont celles qui parviennent à canaliser l’insatisfaction vers des modes d’expression et de résolution non violents – et, avec le temps, la plupart des gens en viennent à respecter ces institutions formelles et non formelles (ou, pour reprendre la nouvelle terminologie de l’économie institutionnelle, les « règles du jeu »). Mais lorsque les institutions sont impuissantes – et c’est le cas dans la majorité des pays africains, qui en ont hérité à l’indépendance – les récriminations deviennent de plus en plus violentes et le contrat social sur lequel repose la paix perd fatalement de son efficacité.

C’est pourquoi l’étude de l’ONU/WIDER insiste sur la nécessité de réformer les politiques économiques favorables à une seule élite (ou à un groupe par rapport à un autre) – et nuisibles au bien-être des pauvres – pour pouvoir parvenir à un redressement généralisé après la guerre. Lorsque des politiques inadéquates sont à l’origine de l’explosion des revendications, il y a tout à parier que leur réforme contribuera au maintien de la paix retrouvée. Le redressement partagé par tous crée un meilleur climat de travail pour les bâtisseurs de la paix nationaux (et internationaux) et rend les démagogues impuissants.

Il ne faut pas pour autant en conclure qu’un redressement généralisé parviendra à lui seul à instaurer la paix. Si les réformes politiques et économiques menacent les intérêts des personnes qui ont tiré un réel parti de la guerre, alors celles-ci ne respecteront pas l’accord de paix et relanceront les hostilités. Ainsi, l’octroi de fonds supplémentaires aux services destinés aux pauvres doit s’accompagner d’un mécanisme transparent de gestion des fonds publics, mais cette transparence peut menacer les biens des personnes au pouvoir. Ce cas de figure est très fréquent dans les pays richement dotés où le pétrole, les diamants et les autres richesses naturelles procurent d’immenses profits. La paix ne dépend pas d’un seul levier : la volonté de parvenir à un redressement généralisé doit s’appuyer sur des efforts résolus d’affronter les profiteurs de guerre et il faut pour cela une intervention internationale – sur le blanchiment de l’argent, les « diamants du sang » et le trafic d’armes.

La transformation, plus que la reconstruction, est la clé d'un redressement généralisé

Lorsqu'un pays dispose de ressources en suffisance, la reconstruction des infrastructures détruites ne pose pas de grosses difficultés. Il en va de même pour la remise sur pied des institutions d'avant-guerre. Mais la transformation des institutions et des politiques est une tâche bien plus complexe, surtout lorsque celles-ci ont tendance à favoriser un groupe au détriment des autres. Pourtant, cette transformation est inévitable – tant qu'elle n'aura pas lieu, les bénéficiaires de la reprise iront à une petite minorité au lieu de profiter à tous, le niveau de pauvreté restera très élevé et les hostilités ont toutes les chances de repartir de plus belle.

TABLE DES MATIÈRES DE L'ÉTUDE
From Conflict to Recovery in Africa
(en anglais uniquement)

Sous la direction de Tony Addison

Part I THEMES

- 1 [Introduction](#)
Tony Addison
- 2 [From Conflict to Recovery?](#)
Tony Addison

Part II RECONSTRUCTING COMMUNITIES

- 3 [From Humanitarian Assistance to Poverty Reduction in Angola](#)
Mário Adauta de Sousa, Tony Addison, Björn Ekman, and Åsa Stenman
- 4 [Rebuilding Rural Livelihoods and Social Capital in Mozambique](#)
Clara de Sousa
- 5 [Displaced Communities and the Reconstruction of Livelihoods in Eritrea](#)
Gaim Kibreab
- 6 [Demobilization, Land, and Household Livelihoods in Ethiopia](#)
Daniel Ayalew, Stefan Dercon, and Pramila Krishnan
- 7 [Selecting Priorities for Poverty Reduction and Human Development in Ethiopia](#)
Arne Bigsten

Part III REVITALIZING PRIVATE SECTORS

- 8 [Angola's Incomplete Transition](#)
Renato Aguilar
- 9 [The Agrarian Question in Mozambique's Transition and Reconstruction](#)
Marc Wuyts
- 10 [Privatization and Economic Strategy in Mozambique](#)
Carlos Castel-Branco and Christopher Cramer, with Degol Hailu
- 11 [Ethiopia's New Financial Sector and its Regulation](#)
Tony Addison and Alemayehu Geda

Part IV TRANSFORMING STATES

- 12 [Building New States : Lessons from Eritrea](#)
Göte Hansson
- 13 [Reconstruction, Reform, and State Capacity in Guinea-Bissau](#)
Jens Kovsted and Finn Tarp
- 14 [The Fiscal Dimensions of Ethiopia's Transition and Reconstruction](#)
David L. Bevan
- 15 [Overcoming the Fiscal Crisis of the African State](#)
Tony Addison and Léonce Ndikumana

Part V CONCLUSIONS

- 16 [Communities, Private Sectors, and States](#)
Tony Addison

CAHIERS DE POLITIQUE

- PB1** *Forests in Global Warning*, par Patrick Humphreys et Matti Palo, janvier 1998
(format PDF uniquement, téléchargeable à partir du site Internet du WIDER :
www.wider.unu.edu)
- PB2** *Social and Economic Policies to Prevent Complex Humanitarian Emergencies :
Lessons from Experience*, par Jeni Klugman, mars 1999
- PB3** *Access to Land and Land Policy Reforms*, par Alain de Janvry et
Élisabeth Sadoulet, avril 2001
- PB4** *Inequality, Growth and Poverty in the Era of Liberalization and Globalization*,
par Giovanni Andrea Cornia et Julius Court, novembre 2001
- PB5** *Governing Globalization : Issues and Institutions*, par Deepak Nayyar et
Julius Court, juin 2002

Les cahiers de politique sont des publications gratuites. Pour toute commande, veuillez
contacter le service des publications de l'UNU/WIDER, à l'adresse suivante :

UNU/WIDER Publications
Katajanokanlaituri 6B
00160 Helsinki
Finlande

Téléphone : (358-9) 6159911
Télécopie : (358-9) 61599333
Messagerie électronique : publications@wider.unu.edu