

Faire pour le mieux

Après chaque guerre balkanique, la communauté internationale a réitéré les mêmes erreurs, légitimant le nettoyage ethnique et ne tenant aucun compte des meilleures pratiques de la reconstruction. En fera-t-elle de même pour la Serbie ?

Personne ne connaît vraiment la recette. La fin de ce vingtième siècle ayant connu une profusion de situations instables et de guerres, chaque crise humanitaire a systématiquement posé de nouveaux défis : dans la gestion de l'urgence comme dans la phase difficile de sortie. La reconstruction et le développement d'après-guerre est aujourd'hui une doctrine récente nécessitant une allure lente, une vaste expérimentation, une mise à l'épreuve permanente et une forte créativité : chaque cas est unique et requiert une approche adaptée aux circonstances, ce qui semble très difficile à une époque si encline aux «bricolages rapides» et aux solutions standardisées.

Il est certain que, normalement, l'ordre du jour politique ne laisse guère de place à une approche aussi sage : soit le pays concerné n'est pas « intéressant » et les crises peuvent s'éterniser pendant des décennies, et les ressources pour aborder les problèmes sont maigres ; ou bien il est au centre de nombreux intérêts et, dans ce cas, les solutions doivent être rapides et si possible faciles.

Paradoxalement, le premier cas peut être parfois plus favorable pour surmonter une crise : lorsqu'il y a moins d'intérêts en jeu, il y a moins de pression politique et plus de temps pour que se réalisent une stabilisation progressive et des processus ascendants. La paix et la réconciliation deviennent un progrès naturel vers la « normalité », la société civile recouvre sa dynamique, les principes traditionnels refont surface et jouent un rôle apaisant.

Des processus de réconciliation ont été réussis en Amérique centrale et au Mozambique, ainsi que dans le sud-est asiatique. Et un processus de stabilisation spontané se produit même en Somalie, un pays sans Etat, complètement négligé pendant sept ans, après l'échec de l'intervention internationale. En attendant, aucune réconciliation n'est engagée dans les Balkans, où des stratégies internationales diverses et contradictoires sont mises en présence. La pression d'intérêts économiques et stratégiques impose un délai plus serré, d'énormes budgets, une approche paternaliste et enfin l'abandon de quelques bons principes. La nation, comme en Bosnie, voit des étrangers prendre le pas, sa souveraineté est confisquée par la communauté internationale, son économie est transformée par des intérêts économiques étrangers dans le cadre de « l'intégration au marché (mondial) », tandis que la société civile se traîne passivement. Parallèlement, les bailleurs de fonds internationaux se disputent l'influence et l'accès, tout en alimentant les luttes de pouvoir sur place.

Stratégies contradictoires

Ces dernières années, tous les programmes d'après-guerre ont balancé entre ces deux approches. C'est la deuxième approche qui prévaut dans les Balkans : des investissements plus ou moins considérables dans les logements, les infrastructures, les activités productives et l'économie de marché. Les programmes de ce type sont généralement concentrés dans les grandes agglomérations et ont privilégié l'investissement étranger privé. La philosophie sous-jacente à cette méthode est la confiance en la capacité du marché à réguler toute la vie sociale : donner un logement

et un emploi aux gens, et tout ira bien. Cela ne s'est pas avéré être vrai ; néanmoins, il est probable que ce cela se produise également en Serbie. La fin de Milosevic a créé les conditions permettant de recoudre le tissu des Balkans et ouvert la possibilité d'une intégration politique de l'ex-Yougoslavie. Cela donne un influx aux intérêts politiques et économiques, dans la mesure où le marché européen pourrait réaliser une expansion sans précédent. Mais la synchronisation est un problème : d'énormes ressources sont disponibles et les capitaux investis appellent une rentabilité rapide, la stabilité n'est pas consolidée et une croissance rapide est considérée comme le moyen d'éviter de nouvelles crises.

Mais ce n'est pas aussi simple. L'essence de la reconstruction dans les Balkans est la normalisation de la société et le rapatriement des personnes intérieurement déplacées et des réfugiés. A côté des aspects techniques, le processus de rapatriement représente des problèmes humanitaires et économiques faramineux, dans la mesure où ils s'insinuent dans tout le tissu de la société bosniaque. Selon un rapport spécial sur le rapatriement des réfugiés et le rapatriement des minorités¹ en Bosnie-Herzégovine, la raison pour laquelle les réfugiés ne reviennent pas est essentiellement liée au manque de confiance dans le processus de règlement d'après-guerre, à l'absence ou la faible volonté politique et d'engagement des autorités locales et de la communauté internationale par rapport à l'idée de retour ; des menaces continues pour la sécurité des rapatriés ; l'absence d'une véritable protection du régime des droits de l'homme ; une discrimination raciale par rapport à l'emploi, etc.. Depuis les Accords de Dayton, la communauté internationale a accepté (et donc légitimé) la logique du nettoyage ethnique en Bosnie et probablement au Kosovo. Et elle a abandonné toute idée de réconciliation entre communautés, celle-ci procédant d'un processus trop long et trop compliqué. Sans réconciliation, il n'y aura pas de retour.

Travailler dans la zone grise

Au cours de la dernière décennie, l'une des préoccupations majeures des communautés humanitaires et de développement a été de développer une stratégie pour la « zone grise » consécutive à la crise. Dans les années 90, les institutions, les universitaires et les professionnels ont exploré cette question et élaboré un ensemble de « meilleures pratiques ».

La CE a elle-même élaboré, après d'amples consultations, un guide méthodologique, détaillé et sophistiqué, pour ses actions dans des situations post-conflits, qui n'a jamais été utilisé de manière cohérente sur le terrain. Ces recommandations sont les suivantes :

- Des cadres de politique globale devraient rassembler des facteurs économiques, sociaux, (y compris les questions de genre) et politiques (démocratisation, droits de l'homme et autorité de la loi) dans le développement et définir plus clairement les relations entre aide, réhabilitation et développement.
- Une importance croissante doit être accordée à la prévention des conflits, avec pour ultime objectif de parvenir à une « stabilité structurelle » (c'est-à-dire une situation impliquant un développement économique durable, la démocratie et le respect des droits de l'homme, des structures politiques viables, des conditions sociales et environnementales saines, et la capacité de pouvoir changer sans en arriver à un conflit violent).
- La prévention des conflits devrait être considérée au sens plus large de la « consolidation de la paix ». Elle devrait être traitée comme un élément intrinsèque

¹ USIP Rapport spécial sur le retour dans les Balkans: Une vue d'ensemble du retour des réfugiés et du rapatriement des minorités, décembre 1999

de ces cadres de politique globale. Une politique de « consolidation de la paix » nécessite l'adoption d'une approche au sens où toutes les mesures devraient tenir compte des causes structurelles fondamentales des conflits violents, et devraient viser à la stabilisation des sociétés.

- La capacité d'analyse politique doit être améliorée afin d'envisager les causes structurelles fondamentales du conflit, d'identifier les points de trouble potentiels et de traduire l'analyse en actions politiques opportunes au niveau de l'Union.
- Des stratégies de planning de la réhabilitation doivent être élaborées et accompagnées de l'application de règles et de procédures appropriées permettant une réponse rapide et souple assurant une transition avec l'aide.
- Les gens, qu'il s'agisse des victimes ou des acteurs des conflits violents, doivent être réintégrés dans la société civile, aux niveaux économique, social et politique. En d'autres termes, la dimension humaine est une caractéristique essentielle de la réhabilitation.
- Comme condition préalable élémentaire à la démocratie, le développement d'un dialogue politique ne devrait pas attendre des temps meilleurs pour être instauré. Depuis le tout début, on devrait veiller particulièrement à ce que les divers groupes et minorités puissent s'exprimer.
- Les actions devraient se poursuivre au-delà de la période de reconstruction en tant que telle et s'incorporer dans des plans de développement à long terme. Ces actions sont indispensables pour que l'aide externe ait un impact durable sur le long terme. Les opérations de longue durée des ONG internationales et locales, qui étaient sur place au moment de la crise humanitaire, devraient être davantage soutenues, en associant celles qui le peuvent à la programmation des fonds de réhabilitation, dans les secteurs de base, et en insistant, lors de la mise en œuvre, sur une approche favorisant la viabilité des actions à moyen terme et l'utilisation des structures locales.
- Ces actions communautaires ne peuvent que jouer un rôle de catalyseur et aider les gouvernements à commencer les choses. Les méthodes maximisant la participation de la population locale, et utilisant le crédit à petite échelle pour le secteur privé, doivent être prioritaires.
- Le terme de « stabilité structurelle » signifie donner une expression au fait qu'œuvrer en vue du seul développement économique est insuffisant pour qu'une politique de consolidation de la paix et de prévention des conflits soit efficace, que les buts politiques du développement durable, la démocratie et les droits de l'homme, des structures politiques viables, des conditions sociales saines et un environnement sain sont interdépendants, ce qui suppose nécessairement une approche polyvalente.

Stratégie intégrée.

Avoir une stratégie de réhabilitation englobant manifestement tous les éléments ci-dessus implique que toute une série d'acteurs se complètent les uns les autres en fonction de leurs capacités, de leurs compétences et de leurs aptitudes à influencer. Il conviendrait d'établir et de mettre en œuvre des stratégies répondant aux divers problèmes comme l'intégration des personnes déplacées au sein de la population d'accueil, la coordination entre les agences d'aide et de développement, la collaboration entre les organisations internationales et locales, l'utilisation des qualifications et du savoir des populations déplacées, etc. C'est particulièrement important si l'on reconnaît que les activités devaient être préparées sur mesure en fonction des spécificités du domaine d'intervention. Malheureusement, les politiques des donateurs semblent tout à fait oublier ce niveau d'analyse. Pour ces politiques, la

solution réside dans le montant du financement dégagé, mais le problème est de savoir comment l'argent est dépensé, quel est l'impact à long terme de l'action, une fois le travail réalisé après un conflit dont les causes sont profondément enracinées dans les cultures et les systèmes sociaux locaux, plutôt que dans la pauvreté et le sous-développement. Ne donner que des réponses économiques à des problèmes qui ne sont pas économiques a-t-il un sens?

Pendant la guerre des Balkans, la communauté internationale a fait toutes sortes d'erreurs. L'histoire de cette décennie devrait être étudiée par les politologues comme un manuel des mauvaises pratiques, mais nous en viendrons bien à apprendre enfin la leçon : le Pacte de stabilité est une occasion que nous ne devrions pas laisser passer.

Giovanni Rufini, Coordinateur de VOICE, adresse électronique : grufini@clong.be

Phrase en exergue: « ...Pour les politiques des donateurs, la solution réside dans le montant du financement dégagé, mais le problème est de savoir comment l'argent est dépensé, quel est l'impact à long terme de l'action (...) »