

GUIDE PRATIQUE POUR LA PRÉVENTION ET LA GESTION DES CONFLITS LIÉS À LA TERRE ET AUX RESSOURCES NATURELLES

Introduction et vue d'ensemble



avec le financement et le soutien de l'Union européenne



Groupe interagences
des Nations Unies pour les actions préventives

PARTENARIAT UNION EUROPÉENNE – NATIONS-UNIES

GUIDE PRATIQUE POUR LA PRÉVENTION ET LA GESTION DES CONFLITS LIÉS À LA TERRE ET AUX RESSOURCES NATURELLES

La gestion des terres et des ressources naturelles compte parmi les défis urgents auxquels les pays en développement sont confrontés aujourd'hui. L'exploitation de ressources naturelles de forte valeur, qu'il s'agisse d'hydrocarbures, de minéraux ou de bois, a souvent été associée à la genèse, à l'escalade ou à la persistance de conflits violents partout dans le monde. On observe aussi une multiplication des situations de concurrence et de conflit face à une diminution de ressources renouvelables, notamment en eau et en terres. Cet état de choses a été encore aggravé par la dégradation de l'environnement, la croissance démographique et le changement climatique. La mauvaise gestion des terres et des ressources naturelles a contribué à la création de nouveaux conflits, tout en compromettant la résolution pacifique de ceux qui existaient déjà.

Afin d'améliorer les capacités de gestion de terres et de ressources naturelles et de prévention des conflits, l'Union européenne s'est associée, fin 2008, au Groupe consultatif d'experts du Groupe interagences (GI) des Nations Unies. Le but de ce partenariat était d'élaborer et de mettre en œuvre un projet stratégique multi-organisations visant à doter les parties prenantes nationales, les Nations Unies et l'Union européenne des moyens d'empêcher que des difficultés au niveau des terres et des ressources naturelles ne donnent lieu à des conflits violents. Six agences, programmes et départements des Nations Unies ont pris part à ce projet, notamment le PNUD, le DAP, le PNUE, le BACP, ONU-Habitat et le DAES. Le partenariat est également agencé de manière à renforcer l'élaboration de politiques et la coordination de programmes entre les acteurs clés sur le terrain.

Le premier résultat de ce projet a été la réalisation d'un inventaire des outils et des capacités qui existaient déjà au sein du système des Nations Unies, et d'un ensemble de quatre guides pratiques sur les moyens d'aborder la gestion des ressources naturelles (GRN) et la prévention des conflits. Ces guides pratiques couvrent les thèmes suivants : (i) Terres et conflits ; (ii) Industries extractives et conflits ; (iii) Ressources renouvelables et conflits ; (iv) Renforcement des capacités de gestion des ressources naturelles sensibles aux risques de conflits.

À partir des guides pratiques, le second résultat du projet consistera à produire une série de modules de formation à l'intention des personnels de l'ONU et de l'UE sur le terrain ainsi que des partenaires locaux, afin de développer les connaissances et les compétences dont ils auront besoin pour comprendre, prévoir, prévenir et atténuer des conflits potentiels à propos de terres et de ressources naturelles. Les participants seront ainsi en mesure de formuler et d'opérationnaliser des mesures de prévention dans le contexte de la GRN et des conflits qui pourraient y être liés.

Dans les pays où des risques précis de conflits liés à la GRN auront été identifiés, le projet visera à proposer une assistance technique ciblée à l'élaboration de stratégies de prévention de conflits. Cette assistance pourrait impliquer le déploiement de personnels et d'autres experts pour prêter assistance à l'équipe de pays des Nations Unies (EPNU), y compris le Coordonnateur résident (CR) ou le Conseiller pour les questions de paix et de développement, dans l'analyse d'options et la définition de programmes. Le cas échéant, des actions spécialisées de suivi pourraient également être entreprises dans le cadre d'une collaboration interorganisations et en partenariat avec l'UE.

Pour plus de précisions, veuillez contacter le secrétariat du Groupe interagences : **framework.team@undp.org**.

TABLE DES MATIÈRES

VUE D'ENSEMBLE	4
Partenariat Union européenne–Nations Unies : Guide pratique pour la prévention et la gestion des conflits liés à la terre et aux ressources naturelles	4
Pourquoi se concentrer sur les ressources naturelles ?.....	4
Ressources naturelles et conflits	7
INVENTAIRE	7
GUIDES PRATIQUES DESTINÉS AUX PROFESSIONNELS.....	8
Terres et conflits	8
Industries extractives et conflits.....	9
Ressources renouvelables et conflits.....	10
Renforcement des capacités pour la gestion harmonieuse et pacifique des ressources naturelles sensibles aux risques de conflits	10
MODULES DE FORMATION ET PROGRAMME DE FORMATION EN LIGNE	11
PRÉVENTION DES CONFLITS DANS LES ÉCONOMIES DÉPENDANTES DES RESSOURCES NATURELLES.....	12
PROCHAINES ÉTAPES.....	12

VUE D'ENSEMBLE

Les défis associés à la prévention, la gestion et la résolution des conflits provoqués par les ressources naturelles pourraient bien définir la paix et la sécurité mondiale au 21^e siècle. Les tendances mondiales, telles que les changements démographiques, l'accroissement de la consommation, la dégradation de l'environnement et le changement climatique, exercent des pressions significatives et potentiellement insoutenables sur la disponibilité et la facilité d'utilisation des ressources naturelles telles que la terre, l'eau et les écosystèmes. Lorsque mis en adéquation avec les dynamiques politiques, économiques, culturelles ou sociales, les griefs liés aux ressources naturelles posent le risque d'aggravation et de transformation de ces griefs en un conflit destructif et potentiellement violent qui aura de graves conséquences sur les populations et les moyens de subsistance.

En réponse à ces défis et risques, l'Union européenne (UE) et les Nations Unies (ONU) ont formé un partenariat en vue de renforcer les capacités de prévention des conflits par le biais d'un projet pluriannuel intitulé « Trousse à outil et orientations pour la prévention et la gestion des conflits en matière de terres et de ressources naturelles ». Le projet s'efforce de renforcer les capacités de l'UE, de l'ONU et des professionnels concernés, en vue de faire du conflit potentiel lié aux ressources naturelles une opportunité de collaboration, d'établissement de rapports de confiance et de développement durable. Le projet représente une manière unique, pluridisciplinaire et pratique d'aborder certains des phénomènes les plus urgents et potentiellement destructifs au niveau mondial.

Cette brève introduction donne une vue d'ensemble de ce partenariat, ainsi que des informations contextuelles sur les menaces pesant sur les ressources naturelles d'une part, et sur la relation entre les ressources naturelles et le conflit d'autre part. Ce document présente également quatre des principaux résultats escomptés du partenariat :

- Un inventaire des outils et des capacités au sein du système de l'ONU.
- Quatre guides pratiques à l'intention des professionnels, portant sur la prévention et la gestion des conflits liés à la terre et aux ressources naturelles.

- Trois modules de formation associés, une trousse à outil pour les formateurs et un module de formation interactif et en ligne ;
- Un document de politique et de programme intitulé « Prévention des conflits dans les économies dépendantes des ressources naturelles ».

Partenariat Union européenne– Nations Unies : Guide pratique pour la prévention et la gestion des conflits liés à la terre et aux ressources naturelles

La gestion des terres et des ressources naturelles compte parmi les défis critiques auxquels les pays en développement sont confrontés aujourd'hui. L'exploitation de ressources naturelles non renouvelables, qu'il s'agisse d'hydrocarbures, de minéraux ou de bois, a été associée à la genèse, à l'escalade ou à la persistance de conflits violents partout dans le monde. En outre, la pression exercée sur des ressources naturelles en diminution, telles que la terre, l'eau et la pêche, ainsi qu'une concurrence accrue pour ces mêmes ressources – une tendance exacerbée par la dégradation, la croissance de la population et le changement climatique – entraînent de plus en plus de nouveaux conflits et empêchent la résolution pacifique de ceux qui existent déjà. Il est de plus en plus admis que les difficultés de gérer efficacement les ressources naturelles sont exacerbées par l'interaction complexe entre les ressources naturelles d'une part et les dynamiques économiques, politiques, culturelles et sociales d'autre part.

Consciente de ces préoccupations, l'UE a conclu fin 2008 un partenariat avec le Groupe interagences des Nations Unies pour les actions préventives. Le résultat de ce partenariat est un projet innovant intitulé « Trousse à outils et orientations pour la prévention et la gestion des conflits en matière de terres et de ressources naturelles », financé par le secteur Partenariat de consolidation de la paix de l'Instrument de l'UE pour la stabilité, sous les auspices et la coordination du Groupe interagences et du Service de l'UE pour les instruments de politique étrangère.

¹ Le Groupe interagences des Nations Unies pour des actions préventives est un système de soutien interne des Nations Unies qui fournit des outils et des méthodologies destinés à aider les Coordinateurs résidents (CR) et les équipes de pays de l'ONU (UNCT) à dialoguer avec les partenaires nationaux pour renforcer leurs capacités à atténuer et gérer le conflit potentiel. Pour de plus amples informations, veuillez consulter le dépliant intitulé : « Le Groupe interagences des Nations Unies pour les actions préventives ».

L'objectif de ce partenariat est de renforcer la capacité de l'ONU, de l'UE et de leurs homologues sur place en vue de prévenir, de gérer et de résoudre les conflits liés aux ressources naturelles. Cet objectif repose sur la compréhension selon laquelle les ressources naturelles peuvent favoriser le développement, la stabilité et les moyens de subsistance ; cependant une mauvaise gestion des ressources naturelles peut également avoir des répercussions négatives telles que croissance médiocre, corruption, érosion de l'autorité de l'État et conflit destructif. Ce partenariat s'efforce donc d'encourager les bonnes pratiques de GRN, y compris :

- La réconciliation des intérêts des industries extractives, des autorités locales et des communautés locales par le biais d'un dialogue systématique et de la participation de tous les acteurs impliqués dans la gestion des terres et des ressources naturelles.
- Prévenir les déplacements forcés, les tensions et le conflit violent autour des terres et des ressources naturelles grâce à de meilleures capacités de : résolution de conflit ; sécurité d'occupation de la terre ; développement local ; partages des profits ; transparence et harmonisation ; et alignement des politiques nationales sur les normes internationales.
- S'assurer que la population bénéficie des ressources naturelles et y a accès.

Les premiers résultats de ce projet sont les suivants : un inventaire des outils et capacités en place au sein du système de l'ONU et une série de quatre guides pratiques abordant la GRN et la prévention des conflits, accompagnant des supports pédagogiques, ainsi qu'un module de formation interactif en ligne. Les thèmes abordés dans ces guides pratiques sont les suivants : (i) terres et conflits, (ii) industries extractives et conflits, (iii) ressources renouvelables et conflits, (iv) renforcement des capacités de gestion des ressources naturelles sensibles aux risques de conflits.

En se fondant sur ces guides pratiques, le deuxième résultat du projet est de fournir une série de modules de formation et d'ateliers à l'intention du personnel de l'ONU et de l'UE sur place, ainsi que des partenaires locaux, afin de renforcer les connaissances et les compétences requises pour comprendre, anticiper, prévenir et atténuer les conflits potentiels portant sur la terre et les ressources naturelles. Les participants acquerront les compétences pour formuler et mettre en œuvre les mesures préventives relatives à la GRN et au conflit.

Dans les pays où des difficultés particulières en termes de GRN et de conflit ont été identifiées, le projet visera à apporter une aide technique au développement de stratégies de prévention des conflits. Cette aide pourrait comprendre le déploiement de personnel et autres experts en vue d'épauler l'équipe de pays des Nations Unies, ainsi que le Coordinateur résident (CR) ou le Conseiller pour les questions de paix et de développement, dans l'analyse d'options et la conception de programmes. Le cas échéant, des mesures de suivi spécifiques seront également mises en œuvre à un niveau interorganisationnel, en partenariat avec l'UE.

Pourquoi se concentrer sur les ressources naturelles ?

Les conflits liés aux ressources naturelles représentent une source croissante de préoccupation au niveau international. Les mutations démographiques exercent de plus en plus de pressions, parfois intenable, sur la terre, l'eau, la pêche et les autres ressources naturelles. La dégradation de l'environnement, exacerbée par le changement climatique, intensifie d'autre part la concurrence pour d'autres ressources de plus en plus rares. Que ce soit séparément ou en conjonction avec des facteurs politiques, économiques et sociaux, la diminution des ressources renouvelables peut déstabiliser les moyens de subsistance, avoir des répercussions négatives sur les écosystèmes et entraver la paix et le développement. Dans les pays où les populations dépendent le plus des ressources naturelles pour leurs moyens de subsistance, les difficultés d'accès aux rares ressources forcent certains groupes à migrer à la recherche d'un accès plus fiable aux ressources essentielles et d'autres à entrer en conflit – ou comme c'est souvent le cas, un mélange de migration et de conflit.

Les ressources naturelles de valeur élevée, telles que les hydrocarbures et les minerais, soulèvent des défis différents pour les pays en développement, les États fragiles et les économies émergentes, mais souvent avec des répercussions similaires. Le conflit peut résulter de l'extraction de ces ressources lorsque les parties prenantes ne sont pas impliquées de manière adéquate dans les processus de prise de décision associés aux développements ou bien lorsqu'elles sont victimes d'une répartition inéquitable des coûts et des profits afférents. Les revenus des industries extractives entraînent d'autres problèmes car ils concentrent souvent la richesse et le pouvoir entre

les mains d'un petit nombre, exacerbant ainsi l'inégalité, la pauvreté et les niveaux de corruption. De plus, ces revenus « faciles » permettent aux gouvernements d'être moins à l'écoute de l'électorat, car d'autres formes de collecte d'impôts deviennent moins nécessaires, ce qui affaiblit les relations entre l'État et la société. Si les griefs sont négligés et que la gouvernance des ressources naturelles ne fait pas preuve d'une plus grande responsabilité, le conflit peut dégénérer en violence, notamment lorsque ces griefs se produisent en conjonction avec des conflits portant sur d'autres ressources naturelles ou avec certaines formes sociales, politiques ou économiques de marginalisation.

Dans les pays en développement, les États fragiles et les économies émergentes, les gouvernements subissent une pression de plus en plus forte pour gérer les ressources naturelles de manière responsable et pour résoudre les conflits portant sur la propriété, la gestion, l'attribution et le contrôle de ces ressources. En outre, du fait de l'accroissement de la demande de ressources naturelles causé par la rapidité de la croissance économique et de l'augmentation de la population, la concurrence vis-à-vis de ces ressources explose également, exerçant une pression énorme sur l'environnement et entraînant diverses répercussions sur la société. Le défi consistant à résoudre les conflits provoqués par les ressources naturelles pourrait bien définir la paix et la sécurité mondiales au 21^e siècle.

Le rapport 2009 du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) intitulé *From Conflict to Peacebuilding: The Role of Natural Resources and the Environment* souligne avec précision la nécessité de prévenir, de gérer et de résoudre les conflits liés aux ressources naturelles. Ce rapport synthétise plus d'une décennie de recherches universitaires et s'appuie sur les propres expériences de travail des Nations Unies dans des situations de désastre, de conflit et d'après-conflit. Quatre résultats émergent qui illustrent l'urgence du renforcement des capacités de l'ONU et de l'UE dans ce domaine :

- 40 % des guerres civiles de ces soixante dernières années peuvent être associés aux ressources naturelles ; depuis 1990 plus de dix-huit conflits violents ont été alimentés par l'exploitation des ressources naturelles.
- Les ressources naturelles et d'autres facteurs environnementaux sont liés aux conflits violents de diverses manières, souvent occultées par des vecteurs plus visibles tels que les tensions ethniques. De manière spécifique, la concurrence

pour contrôler ou accéder aux ressources naturelles peut contribuer au déclenchement d'un violent conflit. Les ressources naturelles peuvent être exploitées par des groupes rebelles pour financer la guerre. Lors du conflit, des individus ou des groupes peuvent être à même d'exploiter les ressources naturelles de sorte que c'est à leur avantage de bloquer ou d'entraver les efforts de consolidation de la paix.

- L'environnement est gravement endommagé lors d'un violent conflit : les ressources peuvent être ciblées par la destruction ou endommagées par les bombes et autres ; la guerre peut déplacer les populations vers des environnements fragiles où la lutte pour la survie entraîne une dégradation des ressources ; et les institutions conçues pour administrer l'environnement peuvent être perturbées ou fermer leurs portes pendant le conflit.
- Lors de la reconstruction des sociétés déchirées par la guerre, l'environnement et les ressources naturelles jouent divers rôles essentiels – depuis le soutien au relèvement économique, à la création de moyens de subsistance et la réinstallation des populations déplacés, en passant par la création d'opportunités de dialogue, de coopération, d'établissement d'un climat de confiance et de réforme gouvernementale.

Le rapport du PNUE ne représente qu'une parmi de nombreuses sources soulignant l'urgence du renforcement des capacités à prévenir, gérer et résoudre les conflits liés aux ressources naturelles. Le rapport du Secrétaire général de l'ONU sur la « Consolidation de la paix après un conflit », par exemple, identifiait de manière spécifique la GRN en tant que priorité nationale et appelait à un plus grand renforcement et déploiement des capacités civiles et de l'ONU en vue de contribuer à répondre aux besoins de gestion et de politique. Des appels similaires ont déjà été formulés dans le rapport du Secrétaire général de l'ONU sur le changement climatique et ses implications potentielles en termes de sécurité, ainsi que dans le rapport Global Witness intitulé « *Lessons UN Learned: How the UN and Member States Must do More to end Resource-Fuelled Conflict* ». Le **renforcement de la capacité** des institutions du gouvernement et de la société civile est essentiel à la mise en œuvre des suggestions politiques contenues dans les rapports susmentionnés et les documents de politique y afférents. Dans les États en proie à des conflits, les institutions étatiques et civiques ont souvent été fragilisées, politisées et

délégitimées par la violence et peuvent ne pas jouer un rôle constructif dans la résolution des litiges. Cette fragilité ne peut être ignorée par les professionnels du développement. Le renforcement des capacités pour une gestion des ressources naturelles sensibles au risque de conflit au sein de l'État et de la société civile est essentiel au succès des efforts de prévention, de relèvement et de consolidation de la paix.

Ressources naturelles et conflits

Les conflits portant sur les ressources naturelles se produisent lorsque les parties sont en désaccord sur la gestion, la répartition et la protection des ressources naturelles et des écosystèmes associés. Ces conflits peuvent s'aggraver et aboutir à des relations destructives et à la violence lorsque les diverses parties sont incapables ou peu disposées à s'engager dans un processus constructif de dialogue et de résolution du conflit. Les sociétés qui ne sont pas équipées de dispositifs institutionnels propices à la résolution constructive des conflits peuvent être entraînées dans des cycles inextricables de conflit et de violence, notamment lorsque leurs systèmes politiques sont fragiles, et dans des situations où les divisions entre des parties opposées sont extrêmes.

Le conflit n'est pas un phénomène négatif en lui-même. En effet, un point de départ important consiste à reconnaître que le conflit est inhérent à toutes les sociétés et que le conflit non violent peut être un élément essentiel de changement social et de développement et est un élément nécessaire aux rapports humains. La résolution non violente du conflit est possible lorsque des individus et des groupes font confiance à leurs structures, société et institutions de gouvernance pour gérer des intérêts incompatibles.

Le conflit devient problématique lorsque les mécanismes et les institutions de la société chargés de gérer et de résoudre le conflit s'effondrent, ouvrant la voie à la violence. Les sociétés dotées d'institutions

faibles, de systèmes politiques fragiles et de relations sociales divergentes peuvent tomber dans des cycles de conflits et de violence. Compte tenu de cette distinction, les documents portant sur la résolution des conflits ont tendance à faire une différence entre un conflit « constructif » – qui est essentiel à des relations saines, à un changement social et à l'innovation – et un conflit « destructif » qui tend à avoir des impacts négatifs sur le tissu social d'une société et peut même mener à la violence. Il est donc dans l'intérêt de la communauté internationale d'empêcher un conflit de dégénérer et de devenir destructif, ainsi que de veiller à la résolution pacifique des litiges.

Les facteurs environnementaux sont rarement, voire jamais, la seule cause d'un violent conflit. Cependant, l'exploitation des ressources naturelles et les pressions environnementales y afférentes sont des éléments qui peuvent être présents dans toutes les phases du cycle d'un conflit : ils peuvent contribuer à son déclenchement, perpétuer la violence et entraver les efforts pour la paix. Les ressources naturelles sont d'autant plus susceptibles de multiplier les risques de conflits destructifs lorsque les griefs y relatifs sont mis en adéquation avec les autres tensions ethniques, politiques, économiques ou sociales ou avec le déséquilibre du pouvoir.

Bien que de nombreux problèmes puissent être à l'origine d'un conflit entre plusieurs groupes, le rôle des ressources naturelles dans le déclenchement, l'aggravation ou la perdurance d'un violent conflit est le thème principal de cette série de guides pratiques. Ils contiennent des conseils pratiques sur le rôle que l'ONU et l'UE peuvent jouer en termes d'alerte précoce et d'évaluation, de prévention et de transformation d'un conflit structurel (mesures à long terme) et de prévention d'un conflit direct (mesures à court terme). Ils sont conçus pour prodiguer des conseils stratégiques et servir de guide opérationnel, ainsi que pour rassembler les outils et les orientations existants au sein d'un même cadre de travail.

INVENTAIRE

Le document intitulé « **Partenariat Union européenne– Nations Unies : Guide pratique pour la prévention et la gestion des conflits liés à la terre et aux ressources naturelles – inventaire des capacités**² » présente les

résultats d'une enquête exhaustive sur les capacités disponibles dans ce domaine au sein du système de l'ONU. Le terme « capacité » est défini ainsi : information, y compris suivi, analyse, recherche et

² Tanzler, Dennis and Altenberg, Joran, 'EU-UN Partnership: Strengthening Capacities for the Consensual and Sustainable Management of Land and Natural Resources – A Capacity Inventory', Adelphi Research Berlin, 2010.

échange d'informations ; formulation de stratégie, telle qu'encadrement des politiques, formation et appui opérationnel ; mise en œuvre, c'est-à-dire initiatives sur le terrain ; et apprentissage.

Dans la Partie 1, l'inventaire répertorie les résumés et les liens relatifs aux éléments suivants : capacité par pays ; capacité générale avec des éléments de conflit ; et capacité générale pour chacun des principaux domaines d'intérêt, y compris la terre, la richesse, la pénurie et le renforcement des capacités. Dans la Partie 2, l'inventaire fournit une brève évaluation des capacités existantes et souligne certaines lacunes principales, notamment : la difficulté d'accès inhérente

à de nombreuses ressources, notamment pour les professionnels travaillant sur le terrain ; la nature générale des informations disponibles et l'absence de capacités spécifiques aux conflits relatives aux ressources naturelles (avec des exceptions notables, dont le travail de grande ampleur entrepris par le PNUE) ; le manque de capacités de mise en œuvre ; et l'absence de plateforme commune à des fins d'apprentissage et d'échange d'informations au sein du système des Nations Unies. Cette série de guides pratiques s'efforce de répondre en partie à ces importants résultats.

GUIDES PRATIQUES DESTINÉS AUX PROFESSIONNELS

Les quatre guides pratiques sur la prévention et la gestion des conflits liés à la terre et aux ressources naturelles s'efforcent de souligner deux contextes : (1) comment analyser, élaborer des réponses et résoudre des situations de conflit en cours ou d'après-conflit, et (2) une approche proactive et préventive envers diverses autres situations caractérisées par différentes formes de conflits destructifs au niveau local, régional ou national, mais qui ne sont pas effectivement ou visiblement violentes.

Ces guides pratiques ont été élaborés pour les publics cibles suivants :

- Les hauts responsables de l'Union européenne et des Nations Unies, qu'ils occupent des fonctions dans les bureaux de pays, au niveau régional ou au siège. Cette série de guides pratiques vise à faciliter la mise en place d'un appui rapide, systématique et pérenne à la résolution des conflits en cours ou potentiels liés aux ressources naturelles, ainsi qu'à faciliter les efforts de renforcement de capacités.
- Les gouvernements nationaux et locaux confrontés à des environnements de conflit potentiel, en cours ou d'après-conflit dans lesquels les problèmes fonciers doivent être abordés. Cette série de guides pratiques vise à fournir un cadre général d'action et d'orientation spécifique pour surmonter les difficultés communes liées aux ressources naturelles et aborder les approches de renforcement des capacités fondées sur l'expérience internationale.
- Le personnel des organisations non gouvernementales (ONG), des organisations de la société civile, des secteurs professionnels et les

autres personnes intéressées par la relation entre les ressources naturelles et les conflits, par les ressources naturelles, le renforcement des capacités et le conflit.

Cette série de guides pratiques adopte une approche pluridisciplinaire envers les ressources naturelles et les conflits. Elle met en corrélation deux domaines professionnels qui ont une expérience très limitée de collaboration : les professionnels du domaine des ressources naturelles (terre, eau, industries extractives, écosystèmes) et les experts dans la résolution des conflits. En examinant les problèmes de conflits liés aux ressources naturelles sous divers angles professionnels, les guides pratiques visent à fournir une introduction plus holistique et pluridisciplinaire des divers problèmes liés aux ressources naturelles à même de survenir dans des situations conflictuelles. La nature compliquée de ces problèmes a généré une vaste expérience internationale dans des contextes de développement relativement « stables ». Cette expérience doit être mise à contribution dans la conception et la mise en œuvre d'interventions relatives à la terre et aux ressources dans des contextes fragiles, conflictuels ou postconflituels.

Terres et conflits

Le guide pratique intitulé « **Terres et conflits** » attire notamment l'attention sur la nature pluridimensionnelle de la terre ; cette dernière est à la fois un actif économique, une source de subsistance, mais également une ressource imprégnée de signification historique, culturelle et communautaire. En tenant compte de ces multiples dynamiques

de pouvoir autour de la terre, cette dernière est souvent un objet central du conflit autour duquel les communautés se mobilisent facilement. Dans de nombreux pays en développement, États fragiles et économies émergentes, il est possible que le régime foncier statutaire soit complété de diverses manières par des mécanismes du régime foncier coutumier, qui peut lui-même coexister avec d'autres types de droits fonciers, ce qui entraîne une forme de « pluralisme juridique » autour des questions liées à la terre et peut se révéler utile ou bien être source de conflits.

Le guide pratique souligne les manières dont le conflit peut émerger au cours des différentes phases du cycle de « conflit ». Lors des périodes de relative stabilité, par exemple, l'insécurité d'occupation peut être une source de grief latent. Lors des périodes d'insécurité, notamment lorsque les griefs fonciers sont liés à des vecteurs de conflit plus généraux, l'absence de sécurité foncière peut mener à la violence et à un déplacement de la population. Lors d'un conflit ouvert, le déplacement à grande échelle de la population peut également aboutir au fait que la terre abandonnée est occupée soit par nécessité ou bien dans le cadre d'un plan orchestré en vue de modifier la composition ethnique du territoire ; pendant cette période, les institutions étatiques et coutumières seront affaiblies ou peuvent même s'effondrer. Lors des processus de paix, les négociateurs ont tendance à se concentrer sur les élections et les constitutions au détriment des problèmes fonciers, qui peuvent s'avérer compliqués à long terme. Enfin, dans la phase d'après-conflit, les conflits liés à la terre tendent à s'accroître plutôt qu'à diminuer, car les attributions de terre se déroulent souvent de manière aléatoire dans un climat d'insécurité postconflictuelle.

Les conflits liés à la terre sont dynamiques par essence et de multiples facteurs peuvent en changer l'ampleur ou la nature. Les interventions doivent donc être flexibles et se dérouler dans le cadre d'une approche systématique où il faut notamment : (i) comprendre et résoudre les conflits immédiats liés à la terre, ainsi que les griefs sous-jacents ; (ii) développer et mettre en œuvre une stratégie complète de renforcement des capacités et des institutions ; (iii) surveiller, évaluer et tirer des enseignements des résultats du système. Au cœur de l'approche systémique se trouve la nécessité de bien comprendre comment les multiples droits fonctionnent dans une situation donnée, comment les interventions peuvent affecter l'impact sur ces droits, comment la restitution de terre peut s'effectuer de manière à tenir compte des conflits et, pour finir, comment la réforme agraire peut être essentielle à la résolution des causes sous-jacentes du conflit.

Industries extractives et conflits

Le guide pratique intitulé « **Industries extractives et conflits** » attire l'attention sur le contexte général dans lequel les projets de développement à grande échelle peuvent, s'ils sont mal gérés, entraîner un conflit et entraver le développement durable. Les vastes revenus générés par ce type de projet tombent trop souvent entre les mains de petites élites puissantes du gouvernement, alors que les communautés locales où sont basés les projets souffrent des impacts sans profiter des avantages. Ainsi, les relations entre l'État et la société peuvent s'affaiblir et se polariser, entraînant souvent des conflits au niveau communautaire et entre les communautés et l'État. Les griefs portant sur les compagnies extractives peuvent rapidement se transformer en conflits du fait de la nature symbolique de la terre et des écosystèmes dans les opérations de développement, qui souffrent souvent d'une dégradation significative au cours du processus.

Le conflit déclenché par les opérations à grande échelle peut survenir à tous les stades du cycle de développement, y compris : l'exploration et la découverte ; la définition et l'attribution des occupations ou des concessions ; la construction de l'infrastructure d'accès et d'exploitation ; les opérations de démantèlement ; la collecte, la gestion et la répartition des revenus ; et l'investissement des revenus dans les programmes et les projets de développement. À tous les stades, les conflits peuvent rapidement devenir très complexes du fait de la multiplicité des acteurs impliqués, dont : les communautés locales, les gouvernements nationaux, les entreprises du secteur privé, les forces de sécurité privées et nationales, les organisations de la société civile et, dans certains cas, les mouvements d'indépendance politique, les chefs de guerre et les armées rebelles. La nature de ces acteurs et leurs interactions doivent être considérées à toutes les étapes du cycle de développement.

Ce guide pratique décrit les principaux éléments d'un cadre d'intervention axé sur la prise en compte des causes immédiates et sous-jacentes du conflit. Cela nécessite souvent une approche concertée et pluridimensionnelle qui englobe la gouvernance, la stabilité macro- et micro-économique, le renforcement des capacités, ainsi que des approches créatives qui multiplient les opportunités de dialogue propices à la résolution pacifique du conflit. Les interventions devraient concentrer leurs efforts sur : la participation efficace des communautés et des parties prenantes ; un partage équitable des profits ; l'atténuation des impacts économiques, sociaux, environnementaux

et sexospécifiques négatifs des opérations ; la gestion transparente et efficace des revenus ; le renforcement du cadre institutionnel et juridique ; et la garantie que les ressources naturelles de valeur élevée soient incorporées dans les processus de paix.

Ressources renouvelables et conflits

Le guide pratique intitulé « **Ressources renouvelables et conflits** » est axé sur la prévention, la gestion et la résolution des ressources telles que l'eau douce, les cultures, les pâturages extensifs, les forêts, la pêche et autre vie sauvage. Les conflits portant sur ces ressources se produisent lorsque les parties sont en désaccord sur la gestion, la propriété, la répartition et la protection des ressources naturelles et des écosystèmes associés. Les griefs afférents aux ressources naturelles renouvelables sont davantage susceptibles de s'aggraver ou de dégénérer en conflit lorsqu'ils sont liés à des divisions ethniques, nationales et autres ou à une inégalité sociale. Plus particulièrement, les griefs – et les conflits potentiels – portant sur les ressources naturelles renouvelables devraient s'accroître à la lumière des changements démographiques, de l'augmentation des rythmes de consommation, combinés aux effets du changement climatique, facteurs qui exercent tous des pressions accrues sur l'offre des ressources renouvelables.

Il existe trois principaux vecteurs de conflits liés aux ressources naturelles renouvelables. Le premier vecteur de conflit est lié à la pénurie croissante des ressources, qui résulte d'une demande élevée – causée par une croissance de la population et des changements au niveau mondial ; à un approvisionnement moindre, causé par la dégradation et la pollution de l'environnement, par exemple ; et à une « pénurie structurelle », qui fait référence à la manière dont différents groupes ont un accès différent à certaines ressources du fait de facteurs de gouvernance. Le deuxième vecteur de conflit concerne la mauvaise gouvernance des ressources naturelles renouvelables. Cette mauvaise gouvernance peut se produire à la suite d'une application peu claire ou médiocre de droits, parfois concurrents, sur les ressources, de politiques discriminatoires qui marginalisent des groupes spécifiques, d'une répartition inégale des profits et des charges générés par les projets de développement et d'une absence de participation publique et de transparence dans la prise de décision. Le troisième vecteur de conflit concerne les dynamiques et les

pressions transfrontalières. Le conflit transfrontalier peut survenir à la suite d'une attribution ou d'une consommation inéquitables, d'impacts sur les ressources renouvelables causés par les projets de développement, de la migration des pratiques ou des populations animales et d'activités impliquant une exploitation, une consommation et un commerce transfrontaliers illégaux.

Le guide pratique présente des stratégies pour transformer les conflits liés aux ressources naturelles en résultats mutuellement bénéfiques qui renforcent la confiance et l'interdépendance entre les parties ; il met en exergue les manières dont le partage des ressources naturelles ou les menaces environnementales communes peuvent servir de plateforme pour renforcer les relations et la confiance entre les multiples niveaux administratifs et les parties prenantes. L'objectif primordial des stratégies de prévention, de gestion et de résolution des conflits liés aux ressources renouvelables est triple et axé sur : la réduction de la concurrence entre les groupes de subsistance à propos de ressources rares ; l'amélioration de la gouvernance des ressources, de la responsabilité et de la capacité de mise en œuvre ; et l'amélioration des informations, de la gestion, des institutions et des processus transfrontaliers. Ces stratégies peuvent être complétées par des mesures transversales qui garantissent des capacités d'alerte précoce et de sensibilité aux conflits.

Renforcement des capacités pour la gestion harmonieuse et pacifique des ressources naturelles sensibles aux risques de conflits

Le guide pratique intitulé « **Renforcement des capacités pour la gestion harmonieuse et pacifique des ressources naturelles sensibles aux risques de conflits** » souligne la nécessité d'appuyer les gouvernements et les acteurs de la société civile dans la gestion des ressources naturelles d'une manière qui soit responsable, transparente, équitable et non violente.

Cela nécessite un renforcement des capacités non seulement pour remplir des rôles scientifiques ou techniques, mais également pour développer des capacités de consolidation de la paix. Ces capacités comprennent notamment des « compétences générales » de négociation, de médiation et de dialogue, la capacité à communiquer de manière

efficace, une culture de responsabilité, de solidarité et de réponse aux besoins du public, et une volonté de partager le pouvoir avec les autres parties prenantes. Un système de gestion des ressources naturelles qui est sensible aux risques de conflits est d'autre part à même de faire face de manière constructive à la contestation des parties prenantes concernant les décisions portant sur les ressources vitales, sans risquer que les griefs ne se transforment en conflits destructifs et en violence.

Les ressources naturelles sont des biens de subsistance précieux imprégnés d'une profonde signification culturelle, religieuse et sociale. Pour ces raisons, elles constituent également des domaines récurrents de contestation de pouvoir. Les institutions et les pratiques techniques ne peuvent pas être imposées de force ou par décision unilatérale ; leur mise en œuvre doit être négociée avec l'appui de nombreuses parties prenantes. C'est particulièrement vrai lorsque la capacité de gestion des ressources naturelles repose dès le départ sur des bases peu solides. Le risque de violence est réduit si de puissantes parties prenantes, pour lesquelles la violence constitue une option possible, considèrent

qu'il est dans leur intérêt d'adopter une approche non violente ; elles ont besoin d'être habilitées à identifier les conflits existants et potentiels entre elles et à participer de manière significative à un système de gouvernance qui fournit des solutions pacifiques.

Les acteurs nationaux doivent prendre en charge la gestion des ressources naturelles sensibles aux risques de conflits s'ils souhaitent qu'elle soit efficace et durable. Les acteurs extérieurs, cependant, peuvent aider les acteurs nationaux à développer le savoir, les institutions, le leadership et la responsabilité nécessaires à la résolution pacifique des conflits liés aux ressources naturelles – dont la terre, les industries extractives et les ressources renouvelables – de quatre manières distinctes : tout d'abord en renforçant la compréhension du mécanisme du conflit lié aux ressources naturelles ; deuxièmement en contribuant à la conception des politiques et des projets en matière de ressources naturelles ; troisièmement en appuyant le développement de systèmes GRN inclusifs, transparents et responsables ; et quatrièmement en surveillant les tendances et les résultats de l'environnement.

MODULES DE FORMATION ET PROGRAMME DE FORMATION EN LIGNE

Les guides pratiques ont servi à la publication de trois manuels de formation sur « Les industries extractives et les conflits », « La rareté et les conflits » et « La terre, la propriété et les conflits ». Les modules de formation seront transmis aux équipes de pays de l'ONU et de l'UE et aux partenaires locaux en vue de répondre à leurs besoins de savoir et de compétence nécessaires pour comprendre, anticiper et atténuer l'impact des ressources naturelles en termes de conflit potentiel et de leur permettre de formuler et de mettre en œuvre des activités opérationnelles pour résoudre le conflit lié à la terre et aux ressources naturelles au sein d'un cadre de développement. Les modules de formation sont accompagnés d'un « Guide du formateur » contenant les programmes détaillés, les principales questions à aborder, ainsi que des études de cas et des exercices utiles qui peuvent être utilisés pour atteindre les objectifs d'apprentissage clés.

À l'aide de ces quatre guides pratiques, des modules interactifs en ligne ont été développés, ciblant le personnel sur le terrain de l'ONU et de l'UE, ainsi que le personnel travaillant au Siège. Le programme de formation en ligne commence par une présentation générale destinée à améliorer la compréhension du lien existant entre les ressources naturelles et les conflits. Le deuxième module se concentre spécifiquement sur la terre et les conflits, alors que le troisième et le quatrième portent respectivement sur les industries extractives et les conflits et les ressources naturelles et les conflits. Chaque module est validé par un certificat obtenu à l'issue d'un processus d'examen.

PRÉVENTION DES CONFLITS DANS LES ÉCONOMIES DÉPENDANTES DES RESSOURCES NATURELLES

Le document intitulé « Prévention des conflits dans les économies dépendantes des ressources naturelles » aborde les principales questions concernant les manières dont la dépendance aux ressources naturelles entrave les progrès économiques et sociaux, ainsi que les dynamiques qui font que le manque de progrès se traduit par la violence. En s'appuyant sur une vaste sélection d'études de cas, ce document vise à décrire les politiques économiques à même de réduire les risques de conflits, tout en examinant aussi les implications programmatiques de ces résultats pour le PNUD. Au cœur des conflits liés aux ressources naturelles, on trouve les niveaux élevés de chômage, les inégalités et la prestation inadéquate de services sociaux ; les conditions économiques et sociales ont, en outre, tendance à exercer une pression sur les relations entre l'État et la société, ce qui peut à son tour alimenter les conflits. Cela peut entraîner un cercle vicieux, car les économies officielles prospèrent difficilement dans les situations de conflit, qui provoquent une baisse de la croissance économique.

Les pays dépendants des ressources naturelles qui ont évité de violents conflits ont basé leurs politiques sur une approche sensible aux risques de conflits : i) des politiques macroéconomiques qui favorisent les investissements publics à l'aide de mesures fiscales, qui génèrent de l'emploi en stimulant le secteur privé avec des politiques monétaires, et qui rendent les exportations autres que de ressources naturelles compétitives grâce à une gestion des taux de change ; ii) une promotion de la diversification économique ; et iii) une attribution des revenus qui garantit une répartition progressive de la richesse en vue de résoudre les inégalités verticales et horizontales.

Ce rapport sera également traduit en module de formation qui sera transmis aux équipes de pays de l'ONU et de l'UE et aux partenaires locaux en vue d'aborder les politiques économiques dans les États affectés par les conflits et les États fragiles, selon une perspective prenant en compte les risques de conflits.

PROCHAINES ÉTAPES

Reconnaissant le rôle vital joué par une grande variété d'acteurs impliqués dans les efforts de consolidation de la paix, le Groupe interagences entend élargir ses efforts en travaillant plus étroitement avec la société civile et le secteur privé afin d'encourager un développement plus équitable et durable. Il s'agira de renforcer les capacités des ONG et des organisations communautaires à comprendre les questions relatives aux ressources naturelles et à négocier et plaider en faveur des communautés locales, d'encourager les partenariats public-privé pour la gestion collaborative des ressources naturelles, et de travailler avec les acteurs nationaux pour améliorer leurs capacités en termes de politiques et de pratiques destinées à atténuer et prévenir les conflits destructifs liés aux ressources naturelles.

Les outils et orientations développés dans le cadre du partenariat innovant entre l'UE et l'ONU illustrent une entente commune entre les acteurs du développement, de la société civile et du secteur privé

quant au fait que la GRN est un objectif réalisable et essentiel à la réconciliation nationale, à un meilleur développement et à une croissance économique et une consolidation de la paix plus efficaces. Au cœur de ces efforts uniques se trouve un engagement à fournir des orientations utiles et pratiques à même d'être activement mises en œuvre par tous les acteurs travaillant partout dans le monde dans des États fragiles et affectés par les conflits. Le résultat escompté de ces guides pratiques, modules de formation et rapports est qu'ils auront un impact significatif et durable sur la manière dont les conflits liés aux ressources naturelles sont compris, empêchés, gérés et résolus – afin que les ressources naturelles soient administrées de façon équitable et durable. L'existence et les moyens de subsistance des générations actuelles et futures dépendent de notre capacité à faire face de manière proactive aux défis auxquels est confrontée notre société, pour que les ressources naturelles incarnent un héritage de coopération durable plutôt qu'un héritage durable de situations conflictuelles.



Le Département des affaires économiques et sociales (DAES)



Département des Affaires Politiques (DAP)



Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)



Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUÉ)



Le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-HABITAT)



Bureau d'appui à la consolidation de la paix (BACP)



avec le financement et le soutien de l'Union européenne



Groupe interagences
des Nations Unies pour les actions préventives

Groupe interagences des Nations Unies pour les actions préventives

PNUD, Bureau de prévention des crises et du relèvement

One United Nations Plaza, suite 2084

New York, NY 10017, États-Unis

Tél. : +1-212-906-5422, E-mail : framework.team@undp.org