

Industries extractives et conflits



Résumé analytique

Ressources naturelles et conflits

Les conflits surviennent lorsque plusieurs groupes cherchent à défendre des intérêts qu'ils jugent incompatibles. Les conflits ne constituent pas en eux-mêmes un phénomène négatif. Sous une forme non violente, les conflits peuvent se présenter comme des composantes essentielles de l'évolution et du développement de la société et sont l'apanage inévitable des rapports humains. La résolution non violente de conflits est possible dès lors que des groupes et des individus se fient à leurs instances dirigeantes, leur société et leurs institutions pour gérer des intérêts incompatibles.

Les conflits prennent une tournure dangereuse à partir du moment où les mécanismes sociaux et les institutions nécessaires à la résolution de conflits deviennent inopérants, ouvrant la voie à la violence. Les sociétés dans lesquelles les institutions sont peu solides, les systèmes politiques sont fragiles et les dissensions internes sont vives s'exposent au risque de conflit et de violence prolongée. Il est dans l'intérêt vital de la communauté internationale que cet engrenage négatif soit enrayer et remplacé par la résolution pacifique des différends. Le défi auquel les Nations Unies, l'Union européenne et les autres acteurs internationaux sont confrontés consiste à réussir à promouvoir la transformation sociale tout en atténuant les risques et les impacts potentiels de conflits violents et destructeurs.

Il est très rare que des facteurs environnementaux soient seuls en cause dans un conflit. Cependant, l'exploitation de ressources naturelles et leurs effets possibles sur l'environnement peuvent être mis en cause dans toutes les phases d'un conflit, que ce soit en contribuant au déclenchement et à la poursuite de la violence, ou en compromettant les perspectives de paix. C'est pourquoi le présent guide pratique est axé sur le rôle des ressources naturelles comme facteur de déclenchement, d'escalade et de maintien de conflits violents. Il est destiné à offrir des orientations pratiques sur le rôle que les Nations Unies et l'UE peuvent jouer pour assurer la détection et l'évaluation précoces de conflits potentiels, ainsi que pour prendre des mesures de prévention structurelles à long terme et des mesures de prévention directes à court terme. Il vise à combiner des conseils stratégiques et des directives opérationnelles tout en réunissant les outils et guides existants dans un cadre unique.

Industries extractives et conflits

Les industries extractives (IE) présentent des défis particuliers tant pour les états fragiles que pour les nations en voie de développement ; l'exploitation des ressources naturelles non renouvelables, y compris le pétrole, le gaz, les minerais et le bois d'œuvre a souvent été citée comme un vecteur important de déclenchement des conflits violents, de leur intensification ou poursuite dans le monde. Les conflits violents sont plus susceptibles de survenir là où les communautés locales ont été systématiquement exclues des processus de prise de décision ; lorsque les avantages économiques sont concentrés entre les mains de quelques personnes seulement,

et lorsque les fardeaux associés aux IE vont à l'encontre des normes sociales, culturelles, religieuses et environnementales ou renforcent les tensions qui existent déjà. Le nombre de victimes des conflits témoignent du prix à payer par les sociétés menacées par la violence liée aux ressources naturelles, en cours ou émergente, et cette violence est aggravée par la fragmentation des relations, l'affaiblissement des institutions et la destruction des infrastructures.

Des mesures peuvent être prises pour prévenir de tels conflits, atténuer leurs effets à court et long terme et exploiter l'énorme potentiel des ressources naturelles pour reconstruire les sociétés suite aux conflits. La gestion efficace des ressources naturelles d'une société est par conséquent une priorité pour toutes celles et tous ceux qui sont engagés en faveur de la prévention des conflits et du développement durable comme objectifs à atteindre. Par conséquent, il est important que les professionnels du développement des Nations Unies (ONU) et de l'Union européenne (UE) prennent des mesures immédiates et à plus long terme pour empêcher que les IE ne soient une source de conflit et pour surmonter avec efficacité les conflits dans ce domaine lorsqu'ils surviennent. Le présent guide pratique a l'ambition de faire face à ce défi.

Industries extractives (IE)

« IE » est un sigle souvent employé pour décrire les ressources non renouvelables telles que le pétrole, le gaz et les minerais. Ce guide pratique commence par expliquer les principales raisons pour lesquelles les IE provoquent des tensions à l'échelle locale ou nationale, et comment ces tensions sont susceptibles de mener à des conflits. Elle offre des conseils quant aux stratégies de prévention de ces conflits associés aux IE.

Les six causes suivantes sont identifiées comme les principaux vecteurs des conflits liés aux IE :

- **Faible participation des communautés et des parties prenantes :** lorsque les communautés et les parties prenantes sont peu impliquées, sont marginalisées ou exclues du dialogue dans le cadre du processus de développement des IE, leur opposition à ce développement est une quasi-certitude. Alors que le conflit s'aggrave, l'utilisation de stratégies de violence comme mesure coercitive contre l'entreprise et comme moyen de résoudre de vieilles querelles et une opposition croissante contre le gouvernement sont probables.
- **Inadéquation du partage des bénéfices :** si les bénéfices sont distribués d'une manière qui semble injuste par rapport à la répartition des coûts, risques et responsabilités, alors, ceux qui sont privés de leurs droits ou qui assument les risques et les responsabilités sans obtenir de compensation comme il se doit sont susceptibles de s'opposer au développement et de se rebeller.
- **Impact excessif sur l'économie, la société et l'environnement :** malgré la promesse de prospérité souvent associée aux IE, les impacts sur l'économie locale et les conditions macroéconomiques de la nation dans son ensemble peuvent être plutôt négatifs : lorsque les institutions sont faibles ou sous-développées, les conséquences de la « malédiction des ressources » sont souvent amplifiées. En outre, alors que les procédures de gestion et les évaluations sociales et environnementales

INDUSTRIES EXTRACTIVES ET CONFLITS

dans le secteur des IE sont bien développées, les impacts sur les communautés et l'environnement continuent de représenter un vecteur puissant de conflit.

- **Mauvaise gestion des fonds et financement de la guerre :** la corruption et le détournement de fonds à des fins de gains personnels et au détriment des intérêts du pays et de la communauté peuvent facilement contribuer au conflit. Trop souvent, les revenus importants issus des IE ont été détournés de l'intérêt public à des fins personnelles et, dans certains cas, pour financer des armées et des conflits violents.
- **Inadéquation du cadre institutionnel et juridique :** la mauvaise gestion des fonds est symptomatique des capacités juridiques et institutionnelles plus larges à gérer le développement des IE dans l'intérêt du pays dans son ensemble.
- **Réticence à résoudre la question des ressources naturelles dans le contexte des accords de paix :** lorsque la question des ressources naturelles n'est pas abordée dans le cadre du processus de paix, elle devient une source de conflit potentiel à l'avenir. Les questions de propriété, de partage des richesses et de distribution sont souvent importantes et auront des effets significatifs sur la capacité à parvenir à une stabilité post-conflictuelle.

Cadre d'intervention

Avant de concevoir des interventions particulières, il est indispensable de construire un cadre d'intervention qui tienne compte des questions clés suivantes : une évaluation de la dynamique du conflit ; l'alignement des principaux intervenants pour des résultats positifs ; et la conception d'interventions qui répondent aux principales causes de conflit, d'une manière qui reflète l'étape particulière du cycle de conflit en général. Ce guide propose un cadre pour la conception de stratégies d'intervention qui consiste dans les éléments suivants :

- La prise en compte des ressources naturelles au sein d'évaluations plus larges telles que les évaluations des besoins post-conflits (PCNA) ou encore les plans-cadres pour l'aide au développement.
- L'alignement et la coordination avec d'autres intervenants qui doivent apporter une contribution importante à la prévention des conflits et à la résolution des litiges qui se rapportent aux ressources naturelles. Ces intervenants comprennent les gouvernements locaux et nationaux, les organisations non gouvernementales (locales, nationales et internationales) et le secteur privé (les entreprises et les associations).
- La conception d'une stratégie d'intervention qui est réceptive aux circonstances et aux nuances propres à la dynamique des conflits.

Stratégies de prévention des conflits

L'expérience montre que le fait de s'attaquer aux causes sous-jacentes des conflits liés aux industries extractives nécessite une approche concertée et pluridimensionnelle qui englobe la gouvernance, la stabilité macro et microéconomique, l'amélioration des capacités et des approches créatrices qui accroissent les chances de dialogue

tout en contribuant à la résolution pacifique des conflits. Ce guide pratique identifie les six opportunités principales de prévention des conflits liés aux IE, à savoir :

- **Participation efficace des communautés et des parties prenantes :** il est possible de prévenir les conflits en établissant des voies de communication entre les parties prenantes, et en s'assurant que toutes les parties reçoivent suffisamment d'informations et bénéficient de la formation nécessaire pour être capables de participer au dialogue de manière constructive.
- **Partage équitable des bénéfices :** dans de bonnes conditions, les IE peuvent offrir des avantages importants aux communautés et aux régions sous la forme d'infrastructures, d'emplois, d'opportunités de contrats et de développement économique en général. Si ces avantages sont en harmonie avec les intérêts de la communauté, et sont perçus comme étant répartis de manière équitable, alors ils peuvent aider à prévenir les conflits et à compenser les impacts sociaux et environnementaux du développement.
- **Atténuation des impacts négatifs sur les plans économique, social, environnemental et de l'égalité des sexes :** les études d'impact environnemental et social et les procédures de gestion ont beaucoup changé au cours de ces dernières années ; il existe désormais des normes internationales bien connues qui offrent une orientation pour résoudre ces questions de manière proactive. Les droits des peuples autochtones et les implications du secteur des IE sur l'égalité entre les sexes ont besoin d'être analysés avec minutie et reconnus pour atténuer tout conflit violent. La stratégie de prévention des conflits à long terme de ce secteur consiste en partie à garantir qu'il devient une base à la création d'emplois et au développement économique au profit des populations locales.
- **Gestion transparente et efficace des revenus :** les IE mènent habituellement à des augmentations importantes des recettes publiques et, en cas de mauvaise gestion, ces augmentations peuvent stimuler la corruption et porter atteinte à la stabilité. Une culture de transparence a besoin d'être encouragée et l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) est une initiative parmi plusieurs autres qui offre une plateforme visant à l'institutionnalisation de la gestion efficace des revenus.
- **Renforcement du cadre institutionnel et juridique :** l'établissement d'un cadre institutionnel et juridique solide qui régit le développement et la gestion des IE est indispensable si l'on veut garantir le respect des droits et des exigences des parties prenantes.
- **Intégration des ressources naturelles de valeur aux processus de paix :** le fait d'aborder la question des ressources extractives dans le contexte d'un processus de paix peut constituer une partie essentielle d'un accord de paix et de la création d'une paix durable. Un processus de paix offre souvent l'occasion de mettre en place de nouvelles dispositions constitutionnelles susceptibles de répondre à ces questions structurelles d'une manière qui est également susceptible de s'attaquer aux causes du conflit.

Ressources additionnelles

L'étude du binôme industries extractives-conflit et la conception de stratégies d'intervention possibles pour y répondre attirent de plus en plus l'attention de tout un éventail d'intervenants et d'organisations. Il existe beaucoup d'organisations et d'initiatives qui abordent ces questions, et une grande variété de ressources sont désormais à la disposition des professionnels. Le présent guide pratique contient une liste de ces organisations et ressources.

PARTENARIAT Union européenne – Nations-Unies

Renforcement des capacités pour une gestion consensuelle et durable des terres et des 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 de valeur, qu'il s'agisse d'hydrocarbures, de gaz, de minéraux ou de bois, a souvent été associée à la genèse, à l'escalade ou à la persistance de conflits violents 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 (GRN) 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 multiorganisations 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 PNUE, le BACP, ONU-Habitat, le DAP 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 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 sensible au risque de conflit.

À partir des guides pratiques, le second résultat du projet consistera à produire une série de modules de formation à l'attention 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 des terres et des 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.

Dans les pays où des risques précis de conflit lié 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.

Ce guide pratique a été élaboré sous la direction du Département des Affaires politiques. Pour plus de précisions, veuillez contacter framework.team@undp.org.

DAP • BACP • DAES • PNUD • PNUE • ONU-HABITAT