

FINANCER LA PAIX ET LA STABILITÉ

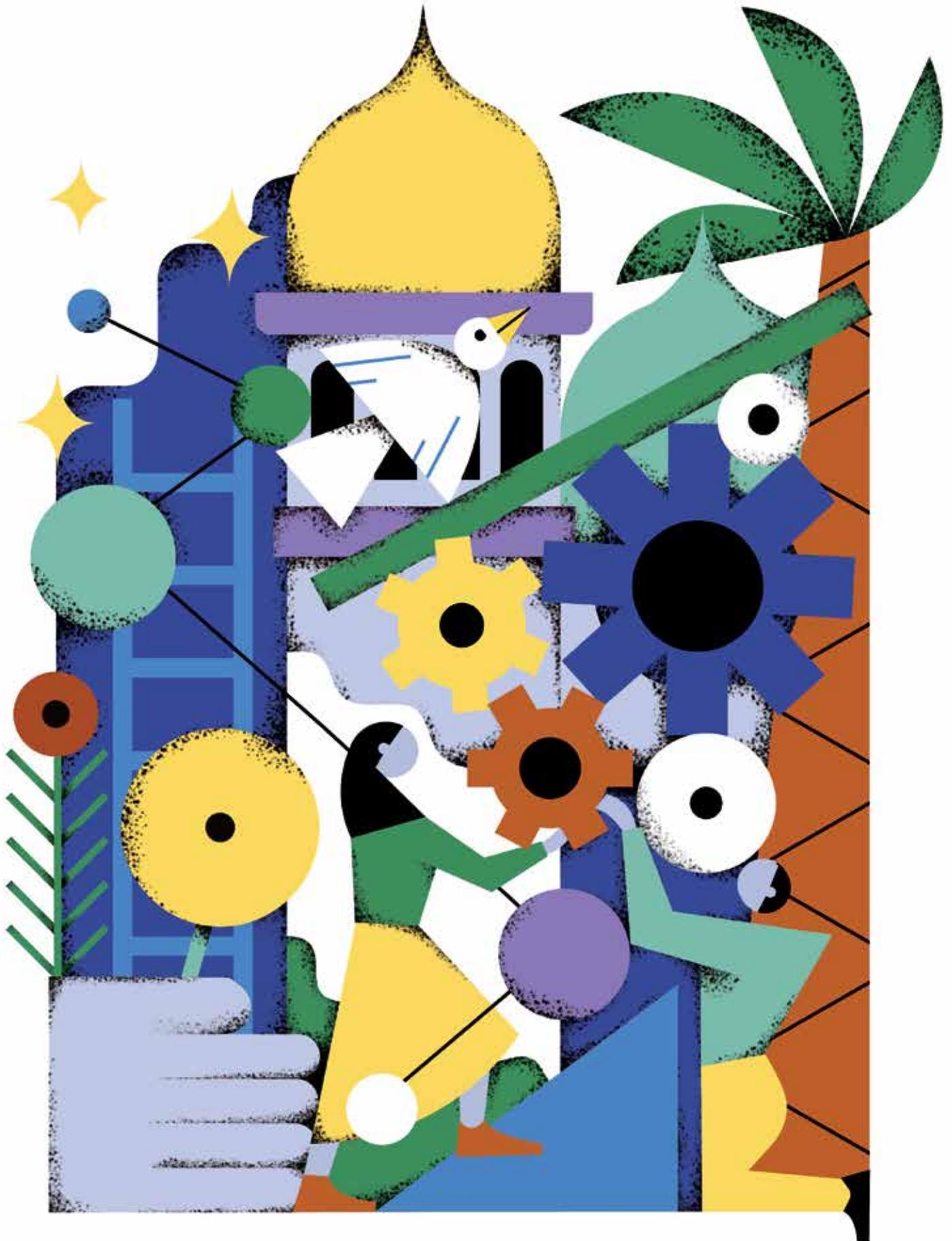
Franck Bousquet

Une trajectoire vers la prospérité passe
par un soutien de la communauté internationale
à la paix en tant que bien public mondial

La guerre qui a éclaté en avril au Soudan est un rappel brutal des retombées profondes qu'ont les conflits violents dans la présente économie mondiale intégrée. Au-delà des souffrances du peuple soudanais, un conflit généralisé déstabiliserait encore plus la région. Les voisins du Soudan, tels que l'Éthiopie, la Libye, la République centrafricaine, le Soudan du Sud et le Tchad, sont déjà confrontés à des conflits, à des troubles civils et à l'insécurité alimentaire.

Cette dynamique de conflits s'intensifie en Afrique et au Moyen-Orient depuis dix ans. Les antagonistes varient — groupes extrémistes violents, milices communautaires, mouvements rebelles ou armées de mercenaires privés telles que le groupe Wagner —, mais les effets sur les personnes et les économies sont aussi néfastes dans tous les cas. La violence meurtrière dans la ceinture sahélienne qui traverse les pays juste au sud du Sahara, notamment le Mali et le Burkina Faso, a culminé en 2022, occasionnant le déplacement forcé de 2,6 millions de personnes. Le conflit a entraîné la fermeture de milliers d'écoles et de structures médicales.

Une analyse antérieure du FMI a montré que, dans la région du Sahel, les conflits armés et l'insécurité étaient capables de provoquer, dans le pire des cas, une contraction de 20% de l'économie. En Afrique subsaharienne, 30% des pays sont considérés comme touchés par un conflit, et une étude récente estime que leur croissance annuelle est inférieure de 2,5 points de pourcentage à celle des pays en paix. La plupart du temps, ces tensions retardent ou entravent les investissements cruciaux dans les transports, l'électricité et la connectivité numérique que pourraient faire advenir les initiatives d'intégration régionale comme l'accord sur la Zone de libre-échange continentale africaine, par exemple.



Le Soudan n'est qu'un des derniers points chauds en date au sein d'un paysage mondial de la fragilité et des conflits qui se dégrade et que l'invasion de l'Ukraine par la Russie a rendu encore plus sinistre. Si cette situation persiste, en 2030, plus de 60% des pauvres de la planète vivront dans des pays fragiles et en proie à un conflit. Des efforts sécuritaires, diplomatiques et humanitaires seront indispensables pour enrayer ces tendances. C'est pourquoi la communauté internationale doit augmenter son aide et mettre au point des solutions de financement qui soutiennent la paix et la stabilité en tant que biens publics mondiaux, avec des institutions, des mécanismes et des résultats qui profitent à plus d'un groupe de pays et qui profiteront aux générations actuelles et futures.

Maux publics mondiaux

Ce tableau se complexifie encore si l'on tient compte des phénomènes qui peuvent exacerber les conflits. Tous les pays touchés par un conflit ne sont pas fragiles, mais la fragilité de l'État — dans laquelle se mêlent résultats économiques médiocres, institutions chétives, gouvernance défaillante, pauvreté extrême et services publics étriés — est souvent un précurseur de la violence. Les pays fragiles ont plus de mal à répondre à la demande de sécurité, de justice et de croissance inclusive. Ils sont par conséquent perçus comme n'exécutant pas avec impartialité le contrat social et comme manquant de crédit et de légitimité, par rapport aux pays plus stables. Cette dynamique est souvent le déclencheur de troubles sociaux et de violences.

Les pays fragiles sont plus vulnérables face aux chocs extérieurs tels que l'inflation des prix des denrées alimentaires, les pandémies et les risques climatiques. Un afflux de réfugiés peut entraîner non seulement une pression à court terme sur le budget, mais aussi des effets à long terme sur l'économie. Si la capacité institutionnelle de coordination des politiques est inefficace, les mauvaises allocations des ressources du marché du travail persistent et les nations se trouvent dans l'incapacité de recueillir les avantages que les nouveaux arrivants peuvent apporter. Les jeunes actifs peuvent être un vecteur de créativité et d'esprit d'entreprise dans le secteur privé. Mais, dans les pays fragiles, les jeunes n'ont souvent ni emploi, ni instruction ou formation. Cela vaut *a fortiori* pour les femmes, qui sont aussi victimes de violences fondées sur le genre.

Les pays les plus vulnérables doivent donc faire face à des crises qui s'enchaînent et se chevauchent et qui mettent encore plus à l'épreuve une capacité d'adaptation déjà très sollicitée. Ils partent avec une résilience faible alors qu'ils doivent affronter de nouvelles épreuves. Les effets complexes des changements climatiques en l'absence de mesures d'adaptation, par exemple, peuvent exacerber les facteurs de fragilité.

Lorsque les nations échouent, les effets de ricochet se font sentir loin à la ronde. Les conflits et la fragilité des pays constituent des maux publics mondiaux — le contraire des biens publics mondiaux —, car ils nuisent à de nombreux groupes de pays sur plusieurs générations.

La fragilité, les conflits et les retombées qui en découlent peuvent être considérés comme « non excluables », pour emprunter le jargon des économistes, ce qui signifie que tous

les habitants d'un pays touché en subissent les répercussions directes ou indirectes. Ils peuvent également être qualifiés de « non rivaux » : lorsqu'un pays est plongé dans la fragilité ou pris dans un conflit, cela n'empêche pas d'autres pays de connaître le même sort. Cette contagion est d'ailleurs généralement ce qui se produit.

L'Organisation des Nations Unies a estimé qu'il faudrait, cette année, 51 milliards de dollars d'aide humanitaire pour porter assistance aux 339 millions de victimes des conflits et des catastrophes naturelles. Le sort de ces personnes est inextricablement lié à celui des populations des pays plus prospères. Pour changer de cap, nous devons tirer les leçons du passé et admettre que, devant les tendances mondiales de la fragilité et des conflits, humilité et réalisme sont de mise. Ensuite, nous devons réfléchir aux moyens les plus efficaces de promouvoir la paix et la stabilité en tant que biens publics mondiaux.

Programme d'action pour la paix et la stabilité

La résilience face aux pandémies, la protection de l'environnement et les conditions de la stabilité financière mondiale font partie des biens publics mondiaux, mais la paix et la stabilité sont au cœur de l'ensemble. Lorsque la fragilité et les conflits prévalent, les États, les organisations internationales, le secteur privé et les citoyens ne peuvent pas progresser vers des objectifs communs. Les conflits génèrent la fragmentation et provoquent des inversions des échanges commerciaux, des flux de capitaux et des migrations, et ils sapent la coopération entre les pays.

C'est aux dirigeants et aux États en premier lieu qu'il revient de veiller à ce que les nations et les sociétés ne succombent pas à la fragilité et aux conflits. Les acteurs de l'aide humanitaire et de la paix jouent souvent un rôle de premier plan dans ces contextes. Toutefois, ni la prévention des conflits ni la stabilité à long terme ne sont viables sans un engagement à long terme des institutions financières internationales (IFI). Des organisations telles que la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et d'autres IFI sont particulièrement bien placées pour aborder les dimensions économiques de la fragilité et des conflits. Aucun pays n'étant à l'abri des maux publics mondiaux, il faut une combinaison de pouvoir de rassemblement mondial, d'analyse fine et de financements à grande échelle pour s'attaquer aux causes profondes des maux, lesquelles ressortissent souvent à l'économie, à l'économie politique et à la gouvernance.

Quels types d'interventions peuvent contribuer à la paix en tant que bien public mondial ? De nos jours, un conflit dure en moyenne 30 ans, soit deux fois plus longtemps que dans les années 90 ; la raison en est que les règlements négociés parviennent rarement à résoudre les causes profondes. Les interventions devraient donc se concentrer en premier lieu sur des programmes et des projets de prévention qui contribuent à renforcer les institutions, les économies et les communautés locales. Les programmes classiques de réduction de la pauvreté et de développement ne suffisent pas dans des contextes où l'exclusion de l'accès au pouvoir, aux perspectives économiques et à la sécurité est profondément ancrée pour une grande partie de la population.

Les conseils en matière de politique économique et les projets de développement doivent contribuer à étendre les services publics tels que la santé et l'éducation aux régions en retard. Cela permettra de répondre aux griefs persistants qui augmentent la méfiance à l'égard de l'État. Des réformes de la gouvernance peuvent contribuer à rétablir la confiance et à mobiliser les recettes intérieures en améliorant la gestion des ressources naturelles et en faisant en sorte que les richesses publiques profitent à la majorité de la population, et non à quelques membres des élites.

Lorsque les risques de conflit sont élevés, des programmes de protection sociale ciblés et les effets des politiques économiques sur les populations vulnérables peuvent jouer un rôle dans la prévention des troubles sociaux. Pour éviter les politiques de la division et de l'inégalité et asseoir la crédibilité des décideurs, il faut que les gains économiques soient partagés par le plus grand nombre. Cela vaut particulièrement dans le cas des conflits internes à un pays, où il peut s'écouler des années avant que les premières étincelles ne se transforment en explosion de violence, et où il peut y avoir des occasions d'agir en faisant preuve d'anticipation. Les organisations financières internationales ont un rôle clé à jouer en contribuant à adapter les programmes pour traiter les causes fondamentales de la fragilité et en aidant à atténuer les crises naissantes.

Si des violences à grande échelle éclatent effectivement, les IFI devraient continuer d'intervenir pour empêcher l'effondrement de l'État et amoindrir les conséquences économiques du conflit. Ces institutions peuvent soutenir la fourniture de services élémentaires aux groupes plus vulnérables et déployer un renforcement des capacités techniques rudimentaire pour que les banques centrales et les systèmes de paiement continuent de fonctionner. Ces systèmes sont essentiels pour les agences humanitaires qui acheminent l'aide ainsi que pour le fonctionnement du secteur privé, qui peut se montrer particulièrement résilient pendant les crises.

Qu'en est-il des pays touchés par les retombées des conflits, telles que l'afflux de réfugiés ? Les trois quarts des pays accueillant d'importantes populations de réfugiés sont des pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés dénombreait 108 millions de personnes déplacées de force dans le monde à la fin de 2022 — un chiffre record. Les pays concernés doivent faire face aux besoins de leur propre population et trouver des solutions pour réussir à intégrer les nouveaux arrivants. Ce faisant, ils fournissent un bien public mondial sous une autre forme. C'est un travail onéreux, toutefois, et la communauté internationale des donateurs doit en partager le coût. Les enseignements tirés d'innovations récentes montrent comment l'aide peut être canalisée vers l'État et vers le secteur privé. La création d'emplois est l'un des vecteurs d'intégration sociale les plus efficaces.

« Les jeunes actifs insufflent créativité et esprit d'entreprise dans le secteur privé. Mais, dans les pays fragiles, les jeunes n'ont souvent ni emploi, ni instruction ou formation. »

Financement catalyseur

Des mécanismes de soutien à la paix et à la stabilité en tant que biens publics mondiaux pourraient s'appuyer sur de précédentes innovations en matière d'aide à l'accueil des réfugiés dans les pays à revenu intermédiaire. Un bon exemple est le Mécanisme mondial de financement concessionnel (GCFF), une initiative lancée en 2016 pour aider la Jordanie et le Liban à faire face à l'afflux de réfugiés syriens et à laquelle ont contribué l'Allemagne, le Canada, le Danemark, les États-Unis, le Japon, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède, ainsi que l'Union européenne. En se servant du levier des dons des bailleurs de fonds, le GCFF a pu réduire le coût des emprunts pour les deux pays à revenu intermédiaire. Chaque dollar versé par les donateurs a permis d'allouer 7 dollars de prêts concessionnels.

Les pays sont souvent réticents à emprunter et à s'endetter pour les réfugiés — une réticence que l'abaissement du coût des prêts peut contribuer à lever. Depuis la création du GCFF, la Colombie et l'Équateur ont également fait appel aux ressources du Mécanisme pour répondre à la migration forcée en provenance du Venezuela. Le GCFF a montré sa capacité d'adaptation en venant en aide à la République de Moldova dès que celle-ci a accueilli des réfugiés en provenance d'Ukraine. Ce mécanisme voit sa pertinence confortée à mesure que croît le nombre de pays à revenu intermédiaire aux prises avec les effets des conflits. Il pourrait être élargi afin de financer des activités de prévention telles que des programmes de développement et des réformes des politiques propres à réduire la fragilité et les risques de conflit.

Le GCFF a deux fonctions essentielles : celle d'une source de financement concessionnel pour des pays à revenu intermédiaire qui fournissent un bien public mondial et celle d'un catalyseur qui exerce un effet multiplicateur de sept sur les dons pour produire des prêts à faible coût. Cependant, trois autres aspects du mécanisme offrent des enseignements précieux pour promouvoir les biens publics mondiaux.

Premièrement, le GCFF comble le fossé entre l'aide humanitaire et l'aide au développement. Deuxièmement, il vise à renforcer la résilience des pays d'accueil et à soutenir les communautés d'accueil, pas seulement les réfugiés. Par exemple, la participation du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés permet un examen plus approfondi des politiques concernant le droit au travail et l'accès aux services. Troisièmement, il offre une plateforme permettant aux banques multilatérales de développement — telles que la Banque européenne pour la reconstruction et le développement et la Banque islamique de développement — de se coordonner afin d'apporter aux pays une réponse plus adaptée.

Outre des mécanismes de financement innovants, il faut des volumes de financements proportionnels aux besoins des pays touchés. En 2016, l'Iraq a été confronté à une double crise :

la chute des prix du pétrole et la hausse des coûts de sécurité dans le contexte de la lutte contre le groupe État islamique (« Daech »). La mobilisation de 500 millions de dollars de garanties auprès de donateurs (le Royaume-Uni et le Canada) a permis d'accorder à l'Iraq un prêt de 1,5 milliard de dollars de la Banque mondiale. Cette année encore, des assurances de financement de la part du Groupe des Sept, de l'Union européenne et d'autres donateurs ont été utilisées pour un soutien du FMI à l'Ukraine, destiné à aider le pays à résoudre ses problèmes de balance des paiements et à rétablir sa viabilité extérieure après l'invasion par la Russie. Si ces assurances constituent un moyen efficace d'accroître les financements aux pays qui fournissent un bien public mondial, celles qui permettent au secteur privé d'investir dans les pays fragiles et touchés par un conflit sont également importantes. C'est le cas, par exemple, de la garantie accordée en janvier 2023 à la Somalie par l'Agence multilatérale de garantie des investissements, du Groupe de la Banque mondiale, pour promouvoir les investissements dans les énergies renouvelables.

Une voie à suivre : mettre les bouchées doubles sur la prévention

Les effets dévastateurs de la violence sur le bien-être humain et économique ne sont pas circonscrits aux pays fragiles à faible revenu. Une récente étude de la Banque mondiale a montré que les conflits sont les plus intenses dans les pays à revenu intermédiaire, en particulier au Moyen-Orient et en Afrique du Nord. L'Iraq, la Libye et la Syrie, tous trois théâtres de guerres civiles de grande ampleur, étaient des pays à revenu intermédiaire avant que les violences n'éclatent. Au-delà des pertes humaines, les violences ont provoqué de profondes récessions, fait grimper l'inflation, perturbé les échanges commerciaux et aggravé les tensions budgétaires. Il s'agit là de défis considérables qui requièrent une prise d'initiative des pays ainsi qu'un soutien accru de la part de la communauté internationale, d'autant plus que beaucoup de pays vulnérables sont aussi menacés par le surendettement. Promouvoir la paix et la stabilité en tant que biens publics mondiaux peut contribuer à faire reculer le spectre de telles tragédies.

Dans le cadre de leur mandat, les organisations financières internationales doivent placer la paix et la stabilité au cœur du programme d'action pour les biens publics mondiaux, en se faisant les catalyseurs de trois processus :

- **Une aide accrue, fortement axée sur la prévention, de la part de la communauté internationale.** L'année dernière, la Banque africaine de développement a mis à jour sa politique d'engagement auprès des pays fragiles, tandis que la Banque européenne d'investissement adoptait sa première « approche stratégique en matière de fragilité ». La Banque mondiale et la Banque asiatique de développement sont engagées dans une démarche similaire depuis 2020. Avec ces stratégies, les IFI entendent adapter leur position et leurs activités aux manifestations de fragilité et de conflit propres aux pays. De même, la stratégie du FMI se concentre sur le soutien aux pays fragiles et touchés par un conflit, pour les aider à atteindre la stabilité économique,

Mécanisme mondial de financement concessionnel

Le Mécanisme mondial de financement concessionnel (*Global Concessional Financing Facility, GCFF*) est une initiative lancée en 2016 par la Banque mondiale, l'ONU et la Banque islamique de développement pour soutenir les pays à revenu intermédiaire qui accueillent des réfugiés. Il fournit un financement concessionnel et une aide à la coordination pour les projets de développement qui atténuent l'impact des réfugiés. Le mécanisme utilise les dons des pays contributeurs afin de ramener à un niveau préférentiel les taux d'intérêt sur les prêts des banques multilatérales de développement pour des projets au profit des réfugiés et des communautés d'accueil. À ce jour, le GCFF a fourni une mise de fonds de 800 millions de dollars qui a permis de mobiliser près de 5,5 milliards de dollars de financements concessionnels pour soutenir les réfugiés et les communautés d'accueil.

à accroître leur résilience et à assurer une croissance inclusive. Ces principes inspirent également les politiques des donateurs — telles que la loi sur la fragilité mondiale (*Global Fragility Act*) des États-Unis — qui visent à renforcer les capacités de participation à la consolidation de la paix et d'intervention pour désamorcer les conflits avant qu'ils n'éclatent en violences. Les réformes économiques et les politiques de développement doivent être adaptées pour contribuer à réduire la fragilité et les risques de conflit.

- **Une augmentation des financements concessionnels.** Le FMI a déjà engagé, depuis le début de la pandémie, 39 milliards de dollars de financement en faveur de 24 pays fragiles et touchés par un conflit. L'institution s'efforce actuellement de veiller à ce que le fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance dispose d'une mise de fonds suffisante pour aider les pays à faible revenu, dont beaucoup sont touchés par la fragilité et les conflits. Aider ces pays passe aussi, nécessairement, par des dons assortis d'incitations à la prévention. Des mécanismes innovants, s'inspirant d'initiatives telles que le GCFF, pourraient être développés à plus grande échelle.
- **Une large coalition d'acteurs de l'aide humanitaire, du développement et de la paix.** Une telle alliance s'est déjà cristallisée dans la résolution de la crise de la COVID-19, la lutte contre les changements climatiques et la réponse aux déplacements forcés. On a besoin d'elle, aujourd'hui plus que jamais, pour faire en sorte que les programmes convergent vers les mêmes objectifs de paix et de stabilité.

Au-delà de l'assistance diplomatique, sécuritaire et humanitaire, les pays fragiles et touchés par un conflit ont besoin d'un soutien accru à moindre coût, ainsi que de conseils de politique économique et de programmes adaptés aux objectifs de prévention et de résilience. Le soutien à ces pays — où se concentrera demain la majorité des très pauvres — et la promotion d'un programme d'action pour les biens publics mondiaux se renforcent mutuellement. Une base durable pour la réduction de la pauvreté et la croissance dans les pays fragiles et touchés par un conflit est la quintessence du bien public mondial. **F&D**

FRANCK BOUSQUET est directeur adjoint de l'Institut du FMI pour le développement des capacités et coordinateur de l'engagement du FMI auprès des pays fragiles et touchés par un conflit.