

Les économies de guerre, nouveau mal du siècle

FRANÇOIS GAULME

LE TERME d'économies de guerre évoque avant tout ces « complexes militaro-industriels » destinés à tirer profit de toute entrée en guerre d'un pays suffisamment prospère. Il ne fait plus penser, dans le monde développé, à un système permettant l'enrichissement national et personnel comme dividende d'une pratique du combat. Mais cette dernière perspective est trop restreinte. Le ver est dans le fruit. Sans qu'il y paraisse toujours aux yeux du monde extérieur, des conflits, la plupart du temps méconnus, généralement très localisés et décrits parfois comme « à basse intensité », réinventent dans les pays en développement l'ancienne pratique de l'enrichissement comme fruit immédiat de la guerre et des combats.

C'est surtout sur le continent africain, au sud du Sahara, que s'est développé ce phénomène, mais on l'a vu apparaître ailleurs, notamment en Afghanistan, devenu le domaine par excellence des « entrepreneurs de guerre ». Ces derniers assurent leur prospérité personnelle, celle de leurs troupes, de leur clientèle et de leurs alliés extérieurs en maintenant une situation de conflit plus ou moins intense. Les

Chargé de mission, Agence Française de Développement (AFD)

phénomènes « informels » s'imposent, au détriment de l'économie organisée, de l'Etat et du Trésor public qui se trouve ainsi privé de recettes fiscales. Quant aux simples citoyens, dans les cas extrêmes où un chef de guerre contrôle et pille systématiquement un territoire délimité, ils deviennent alors des « sujets » d'une autorité arbitraire. On est à l'extrême opposé de ce que l'on nomme en français *Etat de droit* et en anglais *Rule of law*.

S'agit-il d'un nouveau mode de conflictualité? Des polémiques universitaires se sont développées récemment à ce sujet¹. Mais la question la plus pressante n'est pas de savoir si ce phénomène s'inscrit ou non dans une continuité avec le passé. Ce qui prime dans la situation actuelle, c'est la nécessité d'agir. Comment mettre fin à l'« économie de guerre » lorsqu'une action nationale ou internationale (sous forme diplomatique ou avec intervention militaire) a permis le retour à une paix formelle? Telle est bien la question qui s'est posée et se pose encore dans des pays comme l'Afghanistan, mais aussi le Liberia – pour n'en citer que deux.



Pour y mettre fin, il faut tenter de comprendre le phénomène : quelle est son origine? Quels sont ses acteurs? Ces guerres tournées vers la prédation ont connu un développement spectaculaire au cours de la dernière décennie. Elles se caractérisent toutes par une « mutation » interne des objectifs de départ, du fait que les mouvements de résistance et les armées nationales se trouvent impliqués dans des combats sans « front » bien délimité. Dans un système de plus en plus complexe de « guerres civiles » – d'autant plus contagieuses qu'elles impliquent des interventions extérieures diverses à partir de territoires voisins –, les uns et les autres passent de la revendication politique ou de la défense des intérêts étatiques au pillage organisé, qui s'impose comme objectif et se substitue aux raisons premières de l'entrée en guerre. La situation en RDC (République démocratique du Congo, ex-Zaire) depuis la chute de Mobutu, en 1997, illustre parfaitement une telle évolution. A cet égard, l'on est bien passé à une « nouvelle conflictualité² » (*new warfare*).

1. Voir Roland Marchal & Christine Messiant, « Les guerres civiles à l'ère de la globalisation. Nouvelles réalités et nouveaux paradigmes », *Critique internationale*, n° 18, janvier 2003, p. 91-112 (réaction au livre de Mary Kaldor, *New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era*, Cambridge, Polity Press, 1999, ouvrage qui s'appuie sur des exemples balkaniques).

2. Expression employée dans un document officiel britannique, *The Causes of Conflicts in Africa*, Londres, DFID-FCO-MDO, 2001, p. 9.

3. Voir, notamment, *Politique africaine*, dossier « L'Etat en voie de privatisation », n° 73, mars 1999.

On retrouve ici le thème de la « privatisation de la guerre » et de celle des institutions étatiques³. Ces thématiques nouvelles des recherches en sciences politiques et en relations internationales ne font que prendre la suite des analyses du « patrimonialisme » (ou encore « néo-patrimonialisme »), terme définissant l'attitude de dirigeants qui, dans les pays en développement, considèrent l'Etat comme leur bien personnel : ils en usent et abusent, dans un environnement socio-politique où la cohésion nationale n'est pas de même nature qu'en Europe ou en Amérique du Nord. Ces théories supposent qu'il n'y a pas là une accumulation fortuite de choix individuels et parallèles, mais un véritable système socio-politique, inscrit dans une évolution précise et durable du fait de sa cohérence propre, en l'absence de dynamique internationale pouvant le contrecarrer.

Un déficit de gouvernance

L'économie de guerre et un déficit plus ou moins important de « gouvernance » sont étroitement associés. Il est difficile de préciser à quel degré l'effondrement interne des structures étatiques a précédé la privatisation de l'Etat et la formation d'une économie de guerre, puisque ces phénomènes à leur tour précipitent la destruction définitive des services administratifs⁴. D'ailleurs, une économie de guerre peut se développer parallèlement au maintien relatif des structures étatiques, jusqu'à un fonctionnement régulier de la machine budgétaire, en limitant le chaos administratif, comme c'est le cas actuellement en Côte-d'Ivoire : le Nord, aux mains des rebelles, vit replié sur lui-même dans une économie de guerre typique ; le Sud recycle une partie des revenus agricoles traditionnels du pays⁵ en dépenses militaires du camp gouvernemental, et les services du ministère des Finances ivoirien gèrent toujours le budget de l'Etat comme si la situation était normale.

4. Sur la maladie de dégénérescence de l'Etat, on lira les analyses pionnières de William Zartman, *Collapsed States. The Desintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder, Lynne Rienner, 1995.

5. Malgré la guerre civile, la Côte-d'Ivoire est restée le premier producteur mondial de cacao.

D'ailleurs, la crise interne d'un Etat ne suffit pas à susciter cette dynamique de conflit armé qui conduit d'une économie régulée à une économie de prédation pure. L'accaparement demeure à la base de tout système d'Etat « patrimonial », le caprice individuel se substituant aux règles imposant l'intérêt général, comme dans les anciennes monar-

chies d'Europe ou d'ailleurs. Le passage à une économie de guerre n'a rien d'automatique. Il présuppose une volonté effective de recourir aux armes : il faut donc des hommes et des chefs voulant se lancer dans une entreprise de type militaire, décidés à prendre ou conserver le pouvoir par la force armée, et non plus par les urnes ou encore les voies de l'intrigue et de la corruption.

Pour certains leaders et dans certains cas, la guerre peut devenir préférable à la paix pour des motifs autres que le profit économique ou financier, dans la mesure où, selon la célèbre formule de Clausewitz, la première n'est que la poursuite de la politique par d'autres moyens. Ce qui caractérise les cas examinés ici, c'est que ce choix peut être fait par des chefs d'Etat, voire de simples meneurs de partis, comme en des temps relativement éloignés du nôtre.

Dans les pays développés, il serait impensable aujourd'hui que des dirigeants veuillent renverser le pouvoir suprême à la manière du Grand Condé, qui entra en guerre pour chasser de Paris les forces royales, avec l'appui de ces Espagnols qu'il venait de vaincre. Mais ce n'est pas le cas ailleurs. Un épisode de ce type s'est produit en Angola en 1992 : dans la rivalité politique entre le MPLA contrôlant la capitale, Luanda, et l'Unita de Savimbi, ce dernier décida de rompre le processus électoral, où il avait peu de chances de succès, pour retourner au combat armé, où sa connaissance du terrain et son sens tactique lui donnaient des avantages considérables depuis 1975. La présence de l'ONU pour contrôler les élections, avec une force militaire notoirement inefficace, ne le dissuada pas de renoncer à cette option. La faiblesse, à la fois physique et morale, de l'ordre mondial permet donc la résurgence de vieux réflexes de combattant.

Profit et logique expansionniste

Au delà du recours à la guerre comme instrument politique, certains dirigeants en font aussi le choix pour des raisons qui sont avant tout économiques, ou plutôt financières : c'est le cas dans des situations où le règne de la violence peut se révéler plus profitable, en termes d'enrichissement personnel, que

6. Sur ce sujet, voir en particulier Jakkie Cilliers, « L'Afrique et le terrorisme », *Afrique contemporaine*, n° 209, printemps 2004, p. 92.

celui de la loi, de l'ordre public et d'une économie de marché formelle. La conception « patrimonialiste » du pouvoir s'accorde particulièrement bien avec ce point de vue⁶. La guerre gomme le droit ordinaire; elle permet notamment de mettre la main sur des ressources inatteignables en temps de paix, parce que situées de l'autre côté d'une frontière internationale reconnue comme telle, ou encore protégées par des dispositions légales.

L'intérêt matériel du maintien d'un climat de guerre est alors moins strictement individuel que lorsqu'il s'agit d'un choix politique. L'on assiste parfois au retour d'une logique expansionniste venue des Etats eux-mêmes, comme on la connaissait du temps où Autriche, Prusse et Russie se partageaient la Pologne en pays prédateurs. Le nombre de bénéficiaires des suites d'une opération de guerre et d'annexion plus ou moins formelle peut être très large. Les gains retombent sur les dirigeants politiques et militaires, mais aussi sur une foule de producteurs, intermédiaires et alliés de toute condition, qui viennent s'agréger dans un objectif de rentabilité immédiate. Un rapport d'experts de l'ONU a ainsi dénoncé, en octobre 2002, le pillage des richesses naturelles de la RDC par l'Ouganda et le Rwanda à la suite de leur action militaire dans l'Est congolais, avec de nombreuses complicités locales. Plus encore, lors d'interventions faites au nom du maintien de la paix, des armées étrangères sous mandat international ont eu parfois un comportement prédateur, en contradiction totale avec la discipline militaire moderne: pratiques commerciales privées, viols et exploitation des populations locales.

Il reste cependant difficile d'identifier des cas de guerre – civile ou extérieure – engagée pour des motifs purement économiques. La prédation systématique exercée au Liberia par le chef de guerre Charles Taylor, même lorsqu'il fut élu président, semble impliquer que, dans toutes ses entreprises armées, celui-ci n'aurait jamais eu d'autre objectif que de s'enrichir. C'est sans compter avec l'attrait du pouvoir, dont l'enrichissement n'est que l'un des avantages. Il faut ensuite rappeler une évidence: tout « seigneur de la guerre » (*warlord*) a besoin de troupes et donc d'un discours recruteur qui se limite rarement au domaine économique. Dans le cas présent,

Taylor n'a pu lancer sa rébellion qu'en utilisant le fort mécontentement d'une population transfrontalière à cheval sur la Côte-d'Ivoire et le Liberia, celle des Dan ou Yacouba, écartée de la vie politique nationale et laissée à l'abandon par un pouvoir central indifférent. Au fur et à mesure de ses victoires, il fut obligé d'accorder des avantages de tous ordres à ces soutiens de la première heure, dont la réputation de férocité et de valeur combative était établie de longue date. Une rébellion, une annexion de territoire ne se préparent pas comme une OPA boursière.

De fait, s'il se révèle aisé de trouver partout des combattants plus ou moins volontaires, particulièrement parmi les jeunes désœuvrés, l'expérience montre aussi que, dans la phase originelle des nouveaux conflits très localisés, le recrutement reste de nature plus ou moins idéologique, incluant un message « révolutionnaire ». Il fait également appel à des composantes ethniques ou culturelles, à travers des rites d'initiation de type néo-traditionnel, et joue sur le registre « catégoriel » et la fascination universelle pour le « métier des armes ». Seuls les mercenaires internationaux proprement dits obéissent à une motivation purement financière et économique. Ils sont affectés à des tâches précises et techniques (pilotage d'aéronefs, télécommunications, instruction et encadrement militaire...), avec une aire de recrutement beaucoup plus large géographiquement que pour le combattant moyen.

La « fortune » des guerriers

Car la guerre n'est pas une activité aisément conciliable avec le fonctionnement ordinaire d'une économie de marché. C'est ce que l'on omet souvent, y compris au sein de la recherche spécialisée. Dans un système de marché ne pouvant subsister que dans et par la paix, la raison détermine le choix des agents économiques qui ne prennent pas de risque pour leur vie. Ceux qui, au contraire, s'engagent dans des voies guerrières se détournent du calcul raisonnable pour faire face à la possibilité de mourir à tout moment. Ils doivent donc se préoccuper de leur chance personnelle, de la « fortune » au sens ancien du mot, avant de s'assurer ensuite de leurs gains éventuels, d'une possibilité de « fortune » au sens moderne, puisqu'il faut

nécessairement survivre aux combats avant de s'enrichir grâce à eux.

En dépit de cette distanciation d'Hermès avec Mars, une école universitaire influente à la Banque mondiale a voulu dégager récemment une forte corrélation entre conflit armé et entreprise de type économique. Elle a cherché à calculer, grâce à des modèles statistiques, la probabilité d'apparition des « guerres civiles ». Les théories extrémistes de Jack Hirschsleifer, assimilant purement et simplement rébellion et « recherche de profit » (*greed*), ont été tempérées par Paul Collier. Celui-ci estime néanmoins qu'un mouvement rebelle ne saurait prospérer qu'à travers l'exploitation et la commercialisation de matières premières locales, se trouvant de ce fait condamné à un comportement d'« entreprise économique⁷ » (*business organization*). Ces affirmations expriment à leur manière une vérité première : il faut de l'argent pour faire la guerre. Au delà, elles ne correspondent qu'assez mal au détail des données du terrain. Ces dernières années, par exemple, la guerre classique entre l'Erythrée et l'Éthiopie aussi bien que la rébellion ivoirienne ont pu l'une et l'autre se poursuivre sans commercialisation systématique de matières premières, ni enjeu économique direct. Mais ces théories deviennent plus justes lorsqu'il s'agit de mettre en parallèle l'aire géographique des nouveaux conflits prédateurs avec le niveau de performance économique internationale : Paul Collier identifie très justement l'aire principale d'expansion de ce qu'il nomme « guerre civile » avec la portion la plus pauvre de la planète. Il dénonce donc avec vigueur « le piège des conflits » (*the conflict trap*) qui maintient dans la pauvreté les pays concernés. C'est bien là une question centrale et éminemment pratique : comment sortir d'un cercle vicieux pauvreté/économie de guerre ?

7. Voir Paul Collier, *The Conflict Trap*, Washington, Banque mondiale, 2004, *passim*.

Peut-on parler d'« entrepreneurs de guerre » ?

Mettre fin aux économies de guerre est moins aisé qu'il n'y paraît. Du fait du caractère complexe du phénomène, un traité de paix ne suffit pas. Malgré leur spécificité, en effet, ces économies ne s'opposent pas frontalement à l'économie de marché mondialisée de notre époque, qui n'est que partiellement

formelle et où tout vient se jeter comme dans un égout. Les deux phénomènes en viennent à se compléter, bien qu'obéissant à des logiques internes distinctes et opposées.

Le nerf de l'économie de guerre, c'est le comportement du guerrier lui-même. Par le caractère brutalement binaire de l'enjeu, défaite ou victoire, la guerre – au delà de l'action militaire proprement dite et du déploiement de bravoure qu'elle exige – ressemble plus à la chasse ou au jeu qu'à un système d'acquisition progressive de richesse. Le meilleur des stratèges militaires sait qu'il devra toujours affronter directement l'incertitude au lieu de la réduire dès le départ comme le ferait un investisseur. De la sorte, même lorsqu'elle vient à enrichir celui qui la pratique, la guerre n'est pas une activité d'investisseur économique au sens le plus ordinaire de ce terme. Dans les conflits récents de l'Ouest africain, les chefs de guerre et leurs hommes dépensent inconsidérément les richesses qu'ils s'approprient. Seule une partie de celles-ci est mise en réserve dans un processus d'accumulation capitaliste. Si cette dernière se produit néanmoins, la gestion du capital semble alors du type rentier, ou consister surtout en l'accumulation de biens symboliques d'une prééminence sociale et politique (résidences, voitures, etc.). En général, enfin, les *warlords* ne se soucient aucunement des effets à terme de leur comportement sur la source même des richesses. Contrairement à l'investisseur, ils vivent dans l'instant, sans se projeter dans l'avenir autrement que par des ambitions vagues.

L'expression, banalisée aujourd'hui en science politique, d'« entrepreneur de guerre », ne s'applique donc littéralement qu'aux cas où, en marge d'un conflit, des hommes armés obtiennent effectivement par la force une position dégageant, bon an mal an, une sorte de revenu permanent, soit en prélevant des taxes, soit en vendant des marchandises. Pour certains chefs de guerre au succès durable, leur rôle va bien au delà du strict domaine de l'économie. Ils peuvent parvenir ainsi, en Afghanistan notamment, au contrôle d'une province. Dans cette sorte de domination, le politique et l'économique deviennent inextricables. Il n'y a là qu'une reproduction actuelle d'un modèle plus politico-militaire qu'économique, celui du *condottiere* de la Renaissance : mercenaire, il est des-

tiné à passer d'un commanditaire à l'autre ; « prince » autonome installé à son compte, il est obligé à une vigilance constante pour conserver un pouvoir aussi fort qu'illégitime et incertain, comme l'a souligné Machiavel.

Dans l'articulation avec d'autres modes organisationnels, les économies de guerre en arrivent à perdre leur caractère propre pour s'intégrer dans un moule plus vaste, qui est aussi celui du temps de paix. Pour avoir des armes, il faut soit en produire soi-même (ce qui est rarement le cas aujourd'hui), soit mener des actions offensives contre l'ennemi pour se saisir des siennes (ce qui suppose déjà un minimum d'équipement), soit enfin – cas qui reste le plus fréquent – les acquérir à l'étranger, en les achetant directement ou en les recevant d'un financier extérieur par des voies diverses d'approvisionnement. De même, dans le cas évoqué plus haut, où des ressources en matières premières sont utilisées pour faire la guerre, il faut disposer de débouchés hors des frontières. Dans un sens comme dans l'autre, il est donc nécessaire – pour un gouvernement aussi bien que pour une rébellion – d'avoir accès à un réseau international dont tous les éléments ne se situent pas dans l'informel, le clandestin, l'illégal. Les économies de guerre, en dépit de leurs règles propres, se doivent donc d'être aussi parfaitement intégrées que possible dans l'économie mondiale, si bien qu'il reste difficile de distinguer où se situe leur frontière exacte.

Les possibilités de l'action internationale

Afin de mieux les cerner pour les « étouffer », des mécanismes internationaux de coopération entre puissance publique et milieux d'affaires ont été mis en place ces dernières années. Leur objectif immédiat : tarir la source alimentant des conflits localisés.

Le premier est le « Processus de Kimberley ». Il vise à proscrire les « diamants de guerre » (*blood diamonds*) en les identifiant grâce aux progrès récents dans l'analyse de l'origine des pierres. Les industries extractives sont encouragées par les institutions internationales et certains gouvernements à suivre la même route. Des ONG exercent une forte pression pour que

les exportations minières de RDC, notamment, soient mieux contrôlées et que des sociétés intégrées à l'économie formelle mondiale n'achètent pas des produits de contrebande (comme le coltan, utilisé dans les téléphones portables) qui alimentent les conflits de l'Est-congolais. Mais toutes ces initiatives n'ont qu'un effet limité.

Quant à une action auprès des centres de la finance internationale, afin qu'ils veillent à ne pas accueillir des fonds qui soutiennent les guerres civiles, ce n'est encore qu'une recommandation d'experts dont même ceux qui l'expriment admettent par avance la faible portée.

Dans l'autre sens, enfin, l'on tente de lutter contre la dissémination des armes et des matériels de toutes sortes, à travers des réseaux en partie seulement clandestins, car bien des ventes demeurent parfaitement légales. La possibilité de l'interdiction des armes légères en Afrique sub-saharienne, si intensivement utilisées dans les conflits de cette région (en particulier la fameuse AK 47), est régulièrement évoquée, mais se heurte à des résistances fortes⁸, dont celles des Etats-Unis qui défendent, comme on sait, le droit des individus à porter des armes.

Les limites de l'action internationale tiennent en partie au contour flou de la plupart des nouvelles économies de guerre. Leur nature diffère totalement de celle des phénomènes économiques associés à une guerre classique : dans celle-ci, adversaires et alliés sont clairement identifiés ; périodes de paix et phases d'affrontement militaire sont délimitées dans le temps. Dans les conflits composites qui se multiplient en ce moment, l'ennemi est au contraire multiple et aussi invisible qu'une grande partie de ses réseaux extérieurs d'alliances politiques et économiques, et de ses sources de financement. Les forces internationales déployées en Afghanistan ou en Irak l'ont appris à leurs dépens. Un effort considérable en matière de renseignements ne parvient qu'à soulever une partie du voile. Traduire ces informations en résultats concrets demeure un objectif encore plus difficile. Dater avec exactitude la fin d'un conflit devient impossible : la simple installation d'un gouvernement civil ne suffit plus à

8. Le Document final du Sommet mondial de septembre 2005 se limite à évoquer (§ 94) la lutte contre « le commerce illégal des armes légères sous tous ses aspects ».

certifier que l'on est engagé désormais dans la phase de sortie de conflit.

Dans le cas de l'Afghanistan, certains ont insisté sur les difficultés dues à la coexistence de deux modes économiques distincts qui viennent se surajouter à une économie formelle restaurée: si l'économie de guerre proprement dite disparaît – du moins en théorie – demeurent cependant côte à côte une « économie clandestine » (*shadow economy*), associée à la culture du pavot et aux mouvements traditionnels de contrebande d'un pays-carrefour, et une « économie de survie » (*coping economy*), principalement familiale, dans un monde de précarité quotidienne qui se perpétue après la fin des combats⁹. Il faudrait à la fois vaincre la pauvreté et retrouver un minimum d'efficacité administrative pour interrompre le cycle de ces économies parallèles. La démobilisation des combattants, le déploiement de contingents de maintien de la paix, sont des remèdes inopérants à cet égard. C'est pourquoi, dans un cas comme celui de l'Afghanistan, il est nécessaire de placer au cœur des programmes de reconstruction la lutte contre la pauvreté, aussi bien que la restauration d'un Etat fort, avec des objectifs beaucoup plus ambitieux et à beaucoup plus long terme qu'une simple pacification-stabilisation de type purement militaire.

Dans des pays (comme souvent les Etats sub-sahariens) où la part de l'économie informelle tend maintenant à dépasser celle de l'économie formelle, même en temps de paix, ce type de problématique devient central dans la recherche des moyens d'un développement qui soit vraiment durable, c'est-à-dire qui inclue une réduction systématique de tout risque ultérieur de confrontation armée.

Refuser la paralysie

Les difficultés inhérentes aux sorties de crise ne doivent pas décourager et conduire à la paralysie. Les économies de guerre sont, avec le terrorisme, deux dimensions majeures de l'instabilité politique internationale actuelle, qui s'alimentent l'une l'autre. A ce titre, elles résistent durablement aux traitements curatifs. Mais les effets d'une lutte concertée s'accumulent avec

9. Eléments présentés lors de la conférence *Transforming War Economies* d'octobre 2003 à Wilton Park (Grande-Bretagne).

le temps. La conscience du danger progresse radicalement. Qui oserait maintenant les regarder en mal nécessaire, en prélude à la formation d'autres systèmes politiques, sociaux et économiques – comme c'était encore le cas il y a quelques années, dans une sorte de mode esthétisante de l'« informel » ? Leur capacité de nuisance est reconnue comme exigeant une réponse immédiate. Ces phénomènes soulignent à quel point les enjeux du développement et ceux de la sécurité demeurent inextricablement liés. Il devient évident qu'il n'y aura pas de stabilité internationale et de réduction équilibrée de la pauvreté dans le monde sans également une action déterminée, organisée et durable, car la lutte sera longue contre ce retour d'un fléau antique.

FRANÇOIS GAULME