

LES SITUATIONS D'URGENCE COMPLEXES ET LA CRISE DU DÉVELOPPEMENTALISME

(A paraître dans IDS Bulletin: Linking Relief and Development,
Vol. 25, no 3, octobre 1994)

Mark Duffield
School of Public Policy, The University of Birmingham

Juin 1994

Résumé

Prenant comme point de référence les situations d'urgence complexes et les réactions humanitaires qu'elles suscitent, le présent article procède à une analyse critique du secours, du développement et du débat sur les liens entre ces derniers. Loin d'être autonome, le secours est plutôt une idée développementaliste. Les concepts de développement se sont avérés incapables d'expliquer les situations d'urgence permanentes. Ils ont aussi sous-estimé à quel point les institutions du Nord se sont accommodées aux crises politiques non résolues du Sud. Depuis qu'ont commencé les opérations non autorisées des ONG, on a assisté à une reconnaissance grandissante du caractère inévitable du travail en situation de conflit. En outre, parallèlement à l'accroissement des dépenses relatives aux situations d'urgence, le nombre d'instruments politiques dont disposent les donateurs a augmenté. L'intégration de l'aide à la dynamique de la violence atteint aujourd'hui une envergure sans précédent. Une plus grande flexibilité des donateurs face à la crise systémique a aussi contribué à l'érosion du principe de responsabilité collective dans le Nord. Un nouveau consensus politique est nécessaire pour s'attaquer au problème des situations d'urgence complexes.

INTRODUCTION : LE SCHÉMA DE L'ÉVOLUTION HISTORIQUE À L'ÉCHELLE MONDIALE

Cet article a pour toile de fond les changements historiques qui se manifestent dans l'économie mondiale et leurs divers effets sociaux et politiques. Le processus de régionalisation et la formation des blocs économiques liés mais rivaux de l'Amérique du Nord, de l'Europe occidentale et de l'Asie de l'Est sont très importants. On craint vaguement que ce fait nouveau n'ait actuellement l'effet imprévu d'isoler et de marginaliser les secteurs de l'économie mondiale qui n'appartiennent pas à ces blocs (Oman, 1994). Des régions d'Afrique, du Moyen-Orient, d'Europe de l'Est et de l'ex-Union soviétique ont connu une crise économique systémique qui a annulé les modestes progrès en matière de développement des dernières décennies (Sideri, 1993). L'écart entre les revenus des pays les plus riches et ceux des pays les plus pauvres est allé sans cesse grandissant (PNUD, 1992). En conséquence, le nombre de migrants économiques internationaux a augmenté régulièrement et atteint un chiffre estimé à soixante millions

aujourd'hui (Pellerin, 1993). Il est important de noter qu'à l'exception d'Haïti, tous ces migrants se trouvent dans la zone Afrique-Eurasie.

À mesure que les causes externes ont cessé de servir d'explication, la nature des guerres internes a également commencé à changer. Les guerres de libération nationalistes ou socialistes d'hier dictées par des convictions idéologiques sont aujourd'hui dépassées. À leur place, émergent des guerres de ressources qui sont dénuées de réciprocité politique ou de programme social explicite (Duffield, 1991). En réponse à la crise systémique, des formations socio-économiques proactives et non conventionnelles ont fait leur apparition. Ces formations ont souvent une structure ethnique et un caractère prédateur ou intégriste. Plutôt qu'un phénomène passager, la violence est devenue un important auxiliaire de la survie économique et politique dans des paysages où les choix sont de plus en plus réduits (Keen, 1994). Plus récente est l'apparition des guerres ethno-nationalistes et internes au sein et dans la périphérie de l'ex-empire soviétique (Schierup, 1993). Par le passé, la violence politique était généralement liée à un processus de formation d'État. Certains observateurs soutiennent actuellement que le monde est entré dans une phase d'insécurité liée à la désintégration de l'État (Kaldor, 1993; Suhrke, 1993).

L'ONU et le système de l'aide internationale ont été conçus dans un monde plus sûr. Ils sont aujourd'hui utilisés au maximum de leur capacité devant les niveaux jamais égalés de misère noire, d'insécurité politique, de conflit, de désintégration de l'État et de déplacement de populations. Ces nouvelles réalités inattendues touchent au cœur de ce qui constitue une situation d'urgence complexe. Elles synthétisent aussi la crise du développementalisme.

LES SITUATIONS D'URGENCE COMPLEXES ET LA CRISE DU DÉVELOPPEMENTALISME

Le développementalisme repose sur l'hypothèse de l'universalité de formes linéaires de progrès social (Norgaard, 1994). Le développement est un processus normatif d'évolution : une suite de mouvements interconnectés menant de la pauvreté et de la vulnérabilité à la sécurité et au bien-être. Il fait partie du mythe de la modernité, c'est-à-dire de la certitude que le progrès partagé est l'aboutissement normal et à long terme de tout changement social. Pendant plusieurs décennies, le paradigme moderniste a dominé le système d'aide internationale. Simultanément, ce système a toutefois fait preuve d'impuissance et d'incompréhension face à la crise systémique et à la fragmentation politique grandissantes. Une telle tendance constitue l'antithèse de la vision développementaliste du monde. On en est aujourd'hui rendu au point où le principal défi pour une politique d'aide progressiste est de transcender la crise du développementalisme. Pour cela, il est essentiel de comprendre les situations d'urgence complexes.

Le terme « situation d'urgence complexe » est apparu en Afrique à la fin des années quatre-vingts. Son usage s'est étendu davantage lors de la guerre du Golfe. Pour l'ONU, une situation d'urgence complexe est une crise humanitaire majeure à causes multiples

qui nécessite une réaction à l'échelle de tout le système. Généralement, une combinaison à long terme de facteurs liés à la politique, au conflit et au maintien de la paix entre aussi en jeu (ONU, 1993 : 23). À part un nouvel élément de maintien de la paix, il ne s'agit pas d'une conception originale ou pertinente. À bien des égards, ce modèle à causes multiples est devenu interchangeable avec une catégorie antérieure d'urgence déclenchée par l'homme. Les situations d'urgence à causes multiples aussi bien que celles créées par l'homme se définissent habituellement par opposition aux catastrophes naturelles à cause unique.

LA NATURE CHANGEANTE DU FLUX DE L'AIDE

L'un des effets remarquables de la fin de la guerre froide a été la réduction de l'importance stratégique des anciens alliés de l'Occident dans le Tiers-Monde (Griffin, 1991). Bien avant la fin des années quatre-vingts, le total de l'aide au développement avait commencé à stagner et à diminuer. On observe toutefois l'inverse pour les dépenses relatives aux situations d'urgence, ce qui est un reflet de la crise systémique (Borton, 1993). Ces dépenses augmentent sensiblement depuis les années quatre-vingts. Les budgets des organismes de l'ONU, de l'Union européenne, des donateurs bilatéraux et des ONG illustrent très clairement ce fait. Par exemple, la part du budget d'aide que la Overseas Development Administration de Grande Bretagne consacre au secours est passée de 2 % au début des années quatre-vingts à 11 % en 1991-92. Pour l'UNICEF, ces chiffres s'élevaient respectivement à 7 % en 1987 et à 23 % en 1993 (UNICEF, sd). Les dépenses de l'Union Européenne au chapitre du secours humanitaire externe ont été multipliées par plus de cinq entre 1990 et 1993, passant ainsi de 114,3 millions à 605 millions d'écus (Commission, 1994).

Les statistiques d'ordre général sont plus difficiles à obtenir (Borton, 1993). C'est probablement une sous-estimation de dire qu'environ 4 milliards de dollars, soit approximativement 7 % du total de l'aide au développement étranger, sont consacrés aux dépenses relatives au secours. Il convient aussi de garder à l'esprit l'escalade des coûts de maintien de la paix de l'ONU. Ces coûts se chiffrent à 3,2 milliards par an et ils continuent de croître (Elliot, 1994).

Par ailleurs, étant donné que les activités de secours n'ont jamais été prises au sérieux, on ignore dans une large mesure jusqu'à quel point la politique des donateurs s'est déjà accommodée dans les faits à la situation d'urgence permanente. Au lieu d'essayer de lier le secours à un hypothétique état de développement, mieux vaut analyser cette accommodation déjà existante.

L'ACCOMMODATION À LA SITUATION D'URGENCE PERMANENTE

L'accommodation à la crise prolongée est une situation paradoxale. D'une part, le système d'aide a été plongé dans une période de changement institutionnel et de fluctuation politique sans précédent. Les situations d'urgence complexes sont devenues l'incubateur de l'évolution des relations Nord-Sud. En même temps, elles ont cependant suscité une réaction de secours limitée. La qualité de l'aide a été réduite, le modèle

d'intervention est irrégulier, l'humanitarisme militaire a de sombres antécédents, etc. Tout cela suggère que le principal effet de la soi-disant intervention humanitaire serait plutôt de calmer les groupes d'intérêt du Nord que de chercher une solution à la crise.

La crise systémique et la substitution du secours au développement mènent à la proposition suivante. Malgré le caractère temporaire de l'activité de secours et le fait qu'elle puise ses origines dans les catastrophes naturelles, elle en est venue à jouer un rôle inattendu dans les relations Nord-Sud. À l'ère de l'après-guerre froide, l'aide humanitaire est le principal moyen utilisé par le Nord pour gérer les crises politiques dans un Sud désormais marginal.

Les premières tentatives d'analyse de l'accommodation aux situations d'urgence permanentes ont soutenu la thèse de l'importance historique de la mise en place de filets de sécurité par les donateurs et les ONG à la fin des années quatre-vingts (Duffield, 1992). Le passage suivant constitue une évaluation brève mais plus détaillée de la situation.

(a) L'ère de la guerre froide : la neutralité et l'acceptation du conflit

La période allant du Biafra à la fin des années soixante à l'Éthiopie au milieu des années quatre-vingts a constitué une importante phase de développement. Durant cette période, les contraintes de la souveraineté et les restrictions de son mandat obligeaient l'ONU à ne travailler qu'avec des gouvernements reconnus. En cas de guerre interne, mis à part l'action du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), cela signifiait souvent que les besoins humanitaires des populations des régions contestées n'étaient pas satisfaits.

Certains ONG ont tenté de combler le déficit humanitaire dans les régions contestées. De manière générale, les nouveaux ONG ou consortium d'ONG, souvent à caractère confessionnel, apparaissaient dans le cadre de programmes controversés qui outrepassaient les frontières ou les lignes de front (Davis, 1975). La nature illicite de ces activités renforçait une tradition antérieure selon laquelle le secours humanitaire se doit d'être neutre. En d'autres termes, il fallait éviter la politique et se contenter de fournir des articles de secours essentiels, contrôlés de l'extérieur (Duffield et Prendergast, 1994). Le fait de s'engager dans des activités de développement plus étendues aurait pu être interprété comme une expression de solidarité politique, aggravant ainsi le problème de la légitimité à un moment où la souveraineté était d'une importance suprême. Tout en déplorant le conflit, les ONG intéressés se sont trouvés quasiment obligés de franchir un pas historique en mettant sur pied des programmes non autorisés dans les situations de guerre. Par contraste, pendant la guerre froide, l'ONU intervenait rarement dans une crise politique sans un accord de cessez-le-feu (Goulding, 1993).

(b) La guerre du Golfe : l'humanitarisme militaire et les organismes donateurs

Plutôt que de pousser l'accommodation dans une nouvelle direction, la guerre du Golfe a renforcé les tendances précédentes. Chose importante, elle a mis en lumière les limites de l'interface existante. Les organismes de l'ONU et les ONG ont fait une piètre performance lors de la crise humanitaire provoquée par le conflit (ONU, 1991). En outre,

les conditions particulières de la guerre avaient montré les limites de l'accès négocié. Le principe de l'utilisation de personnel militaire pour protéger une opération de secours autorisée par l'ONU a été établi (Roberts, 1993). Après le Kurdistan, des variantes adaptées aux circonstances ont vu le jour en Bosnie et en Somalie. Il est cependant important de noter, en liaison avec les deux premiers cas, que la protection a aussi intégré une politique d'internalisation ou d'endiguement des flots de réfugiés (Douglas Stafford, 1993).

Tout aussi importants étaient les derniers développements au sein de l'ONU et parmi les donateurs. En ce qui concerne l'amélioration de la coordination au sein des programmes intégrés de l'ONU, en 1992, le Département des affaires humanitaires (DAH) a été créé. Le DAH a réaffirmé le caractère central des rapports ONU-ONG. Grâce à des appels de fonds groupés, il s'est également efforcé de placer le financement des secours sur une base plus solide. Pour ce qui est des donateurs, l'Union Européenne et certains gouvernements bilatéraux ont été amenés à établir leur propre capacité opérationnelle pour les interventions d'urgence. Ceci était à la fois le résultat de la piètre performance des ONG et du temps et des dépenses de plus en plus considérables que les donateurs consacraient au secours (Pooley, 1991). En plus de l'Union Européenne, plusieurs gouvernements, dont celui du Royaume-Uni, sont devenus des agents humanitaires (ODA, 1991), ce qui a contribué à augmenter davantage le nombre d'instruments politiques à la disposition des donateurs.

(c) La période actuelle : la normalisation de la violence

L'humanitarisme militaire a déjà commencé à décliner : les énormes difficultés politiques rencontrées en Bosnie et en Somalie ont incité à la prudence. Plutôt que le prototype d'un nouvel ordre mondial, il est probable que la protection militaire au profit des programmes humanitaires restera une exception : la protection, toutefois, n'est pas une caractéristique inhérente de l'accommodation. Une tendance qui revêt une plus grande importance a été l'évolution opérationnelle continue de l'accès négocié par l'ONU.

L'optimisme qui a suivi la guerre froide a disparu. Dans les opérations d'accès négocié de l'ONU, l'accent a porté sur une plus grande séparation de la politique et du secours humanitaire. Dans ce sens, le principal instrument politique a été la mise sur pied de systèmes de sécurité physique et de distribution reposant sur des règles formelles. L'affiliation des ONG est basée sur une neutralité et des codes de conduite convenus. Le noyau opérationnel de l'accès négocié est le plan de distribution conjoint ONU-ONG. Ces plans sont généralement élaborés sur une base hebdomadaire ou mensuelle par l'organisme responsable de l'ONU. Ils sont autorisés au préalable par les parties en conflit, et l'aide est apportée selon un calendrier et des filières déterminés. Ce type de système formel est actuellement en place en Angola, en Bosnie et au sud du Soudan (Duffield, 1994b). Tout en ayant comme accessoires la protection militaire et l'internalisation du déplacement des populations, la Bosnie par exemple est essentiellement un programme d'accès négocié.

Par rapport à la fin des années quatre-vingts, l'accès négocié autorisé s'avère plus complexe aujourd'hui. L'une des conséquences est que l'aide humanitaire est désormais étroitement intégrée à la dynamique de la violence. L'ONU rencontre de plus en plus ce genre de situations.

CONCLUSION : LA NÉCESSITÉ D'UN NOUVEAU CONSENSUS POLITIQUE

Il est plus réaliste d'envisager, non pas une reprise discutable du développement durable, mais plutôt la poursuite de l'évolution et du renforcement de la structure d'accommodation. Étant donné qu'un grand nombre de ses caractéristiques sont basées sur des dispositions institutionnelles spéciales et des résolutions de l'ONU, la principale voie à suivre sera d'intensifier la formalisation.

Dans une large mesure, cela s'est déjà produit en ce qui concerne les relations contractuelles et les codes généraux de conduite (Minear et Weiss, 1993). D'un point de vue institutionnel, pour remédier au problème de la politique du court-terme qui a mis le secours en péril par le passé, des changements sont en cours en matière de financement, de structures de gestion et de régimes de gestion du personnel. La programmation des secours d'urgence est de plus en plus perçue comme une question à long terme : on professionnalise le secours. La politique progressiste a commencé à s'éloigner lentement du soutien aux populations en transit pour essayer de collaborer avec les structures autochtones qui sont aux prises avec la crise prolongée. Dans une perspective plus controversée, il est possible que les programmes de secours intégrés assument une fonction formelle quasi-gouvernementale dans certaines régions.

À lui seul, le secours ne peut cependant venir à bout des situations d'urgence permanente dans le Sud. En plus des graves questions de convenance et de pertinence, l'accommodation actuelle ne touche nullement aux dimensions mondiales de la crise systémique ébauchée ci-dessus. À vrai dire, la prédominance internationale de l'idéologie du marché libre semble indiquer que la polarisation régionale continuera à s'intensifier. La réalisation de progrès durables dépendra de la capacité des organismes d'aide, des associations religieuses, des ONG et des donateurs à établir un nouveau consensus politique. Un tel consensus aurait besoin de rétablir un sens de responsabilité internationale collective envers la pauvreté et la violence dans un Sud aujourd'hui marginal. Jusqu'ici, on n'avait jamais éprouvé un tel besoin d'action publique durable et de soutien sans faille des mandats internationaux.

Ce consensus devrait être lié, en outre, à une nouvelle éthique du travail en situation de crise politique prolongée. À cet égard, la notion de neutralité mérite un examen approfondi : c'est la solidarité, plutôt que la neutralité, qui devrait être le principe directeur.

RÉFÉRENCES

Borton, J. 1994. <<NGOs and Relief Operations: Trends and Policy Implications>>. Londres : Overseas Development Institute.

—1993, September. <<Recent Trends in the International Relief System>>. Disasters 17(3): 187-201.

Childers, E. 1993. <<In a Time Beyond Warnings: Strengthening the United Nations System>>. Londres : Catholic Institute for International Relations.

Clough, M. 1992. Free at Last? US Policy Toward Africa and the End of the Cold War. New York : Council on Foreign Relations.

