



THÉMATIQUE

# RRN dossier

## L'action humanitaire dans les situations de crise prolongée : le nouvel « ordre du jour » de l'aide d'urgence et ses limites par Dylan Hendrickson

### Résumé

Ce dossier offre une synthèse des idées qui ont été débattues lors d'un séminaire d'une journée, au cours duquel les réponses internationales aux tragédies humanitaires ont été examinées. Actuellement, de nombreuses régions dans le monde étant prises dans une situation de crise prolongée, on s'interroge de plus en plus sur l'engagement de la communauté internationale de répondre à la grande souffrance humaine, lorsqu'elle survient n'importe où dans le monde, et d'en aborder les causes sous-jacentes.

On peut expliquer cette attaque dirigée contre les valeurs humanitaires par le désengagement progressif des pays riches dans les régions en crise. On estime également que l'objectif de sauver des vies n'est plus le seul justifiant des interventions internationales. Sur le terrain, cette attitude se traduit par une réduction de l'aide d'urgence et, de la part des gouvernements donateurs, par une influence sur l'aide à l'appui d'objectifs stratégiques et géopolitiques.

Le nouvel « ordre du jour » identifié aujourd'hui dans divers pays a pris forme d'après une affirmation que, dans le meilleur des cas, l'aide d'urgence ne contribue pas à résoudre le problème et que, dans le pire des cas, elle peut provoquer une situation de conflit. En réponse à ces assertions, de nouveaux modèles d'aide d'urgence « orientés vers le

développement » sont actuellement mis en oeuvre. Ils annoncent un retour rapide au développement « pacifique ». Certains soutiennent que, dans certains cas, ces modèles ne sont qu'un prétexte pour réduire l'aide d'urgence. Dans un milieu de violence permanente, où les ressources supplémentaires nécessaires à la réalisation d'un développement « réel » ne se concrétisent pas, les populations se retrouvent souvent dans une situation où elles courent de très gros risques.

Ce dossier laisse supposer que les défauts des réponses de la communauté internationale aux crises actuelles dérivent du fait qu'elle ne reconnaît pas les caractéristiques importantes du nouveau milieu dans lequel l'aide est livrée actuellement. L'analyse « interne » de conflits et la recherche de solutions « locales » ont tendance à ne pas tenir compte du caractère général et prolongé des conflits armés actuels.

Dans de nombreux pays, la gravité des crises prolongées laisse supposer que les gouvernements doivent s'engager à en examiner les causes sous-jacentes, de façon plus active et véritable sur le plan politique. Et, pour ce faire, la communauté humanitaire a elle-même un rôle essentiel à jouer.

**Veillez envoyer vos observations sur ce dossier au:**

Réseau Aide d'Urgence et de Réhabilitation  
Overseas Development Institute  
Portland House  
Stag Place  
Londres SW1E 5DP  
Royaume-Uni  
Tél: +44 (0) 171 393 1674/31  
Fax: +44 (0) 171 393 1699  
Email: [rrn@odi.org.uk](mailto:rrn@odi.org.uk)  
Site web: [www.oneworld.org/odi/rrn/index.html](http://www.oneworld.org/odi/rrn/index.html)

Une copie de vos observations sera envoyée à l'auteur. Certaines observations seront publiées dans le Bulletin.

### L'Auteur

Dylan Hendrickson est un chercheur indépendant qui s'occupe des réponses internationales au conflit armé.

## Remerciements

Des observations fort utiles sur un projet antérieur nous ont été fournies par Jeremy Armon, Mark Bradbury, Mark Duffield, David Keen, David Lord, Joanna Macrae, Michael Pugh et Koenraad Van Brabant.

Nous remercions tout particulièrement Laura Gibbons pour ses observations et son appui éditorial.

**ISBN:** 0-85003-383-7

Prix: £5.00 (sterling) par copie (excl. affranchissement et emballage)

© Overseas Development Institute, Londres, 1998.

Des photocopies de tout ou partie de la présente publication sont autorisés, dans la mesure où la source d'information est mentionnée. Toutefois, la documentation du Réseau, reproduite en grand nombre, doit être référée à l'ODI qui en détient les droits d'auteurs. Le coordinateur du Réseau Aide d'Urgence et de Réhabilitation serait reconnaissante d'être informée de tout usage de la documentation du Réseau aux fins de la formation, de la recherche ou aux fins de la conception, mise en application ou évaluation de programmes.

# Table des matières

<b>Préface</b>	<b>4</b>
<b>1. Historique</b>	<b>5</b>
Les valeurs humanitaires sous le feu de la critique	5
Le nouvel « ordre du jour » de l'aide de secours	6
<b>2. L'attaque dirigée contre les valeurs humanitaires mise au découvert</b>	<b>9</b>
La « normalisation » de la crise	9
L'influence politique sur l'aide de secours	10
L'ébranlement du mandat humanitaire	11
<b>3. Origines de l'attaque dirigée contre l'aide d'urgence</b>	<b>13</b>
Isolationnisme et la critique de l'aide de secours à l'extérieur	13
Intérêts concurrents au sein de la communauté de l'aide	14
L'orthodoxie « orientée vers le développement »	15
<b>4. L'instabilité prolongée et les limites de l'aide d'urgence</b>	<b>17</b>
« Situations politiques complexes émergentes »	17
Formes de guerre non conventionnelles	18
« L'internalisation » du coût de la guerre	19
<b>5. Réaffirmer les valeurs humanitaires</b>	<b>23</b>
Maintenir la critique de l'aide d'urgence en perspective	23
<b>6. Conclusion</b>	<b>27</b>
<b>Annexes</b>	<b>30</b>
<b>Références</b>	<b>31</b>

# Préface

Dans une certaine mesure, ce Dossier représente une exception par rapport aux précédents. Il s'agit d'un sommaire de huit exposés présentés par des interlocuteurs bien connus, sur des sujets relatifs au « système » humanitaire. Son objectif est de saisir et traduire les éléments-clé de ces arguments. Dans le cadre des Dossiers RRN, ce sommaire est publié avec deux objectifs en vue : premièrement, tenir les lecteurs au courant des débats en cours et, deuxièmement, permettre aux exécutants de contribuer aux débats en faisant part de leurs expériences.

Le séminaire d'une journée, qui a eu lieu à Londres en février 1998, a réuni un auditoire (en majorité basé au R-U) comportant des représentants d'ONG, les militaires, l'ONU, la Croix-Rouge et des bailleurs de fonds; l'objet de ce séminaire était de cerner et d'expliquer certains des enjeux auxquels fait face l'ensemble de la communauté humanitaire qui travaille dans les situations de conflit actuelles.

Les exposés, et le procès-verbal du débat qui s'ensuivit, forment ensemble l'arrière-plan de ce Dossier thématique et sont élaborés plus en détail dans les pages suivantes. En acceptant de rédiger ce rapport, l'auteur, a fait face à son propre enjeu énorme en faisant attention de donner une interprétation correcte des points de vue divers et complexes soumis par les participants, tout en élaborant un rapport cohérent pour des gens à divers niveaux dans des milieux différents.

En raison du caractère de temps à autre quelque peu scientifique des exposés, de la présentation parfois sombre des problèmes encourus par les organismes qui travaillent dans une situation de conflit, et de l'importance limitée accordée aux enseignements tirés au niveau opérationnel, l'auditoire a réagi de différentes manières. Certains représentants d'ONG ne savaient pas trop comment convertir ces évaluations en politique et en pratique, tandis qu'un interlocuteur en particulier a conclu que « nos scientifiques ont manqué à leurs engagements envers nous ». Du point de vue favorable, l'opinion exprimée était qu'il était important de reconnaître les réalités en mutation, même si elles ne s'adaptent pas nécessairement tout à fait aux demandes des services chargés de la politique des organismes humanitaires. Ces échanges d'opinion illustrent la dichotomie qui existe parfois entre l'étude et l'observation du système humanitaire et la nécessité de les convertir en politique concrète.

Comme nos lecteurs réguliers le savent, les publications du RRN mettent habituellement davantage l'accent sur l'application pratique des enseignements cernés (sinon pleinement « tirés ») au cours de la livraison d'aide humanitaire, que sur les faits scientifiques et théoriques. On a pourtant estimé, cette fois-ci, que le séminaire représentait une étape importante de l'évolution des débats actuels sur l'aide humanitaire. Compte tenu du profil et de la réputation de plusieurs participants et de l'influence qu'ils ont, tout au moins dans les milieux anglophones des organes directeurs, si ce n'est au-delà, le RRN a décidé de soutenir cette interprétation du débat. Certains faits confirment que les ouvrages écrits par la scientifique américaine, Mary Anderson, influent directement sur la politique. Sa philosophie, qui consiste à « ne faire aucun tort », est couramment acceptée dans les débats des dirigeants, comme elle l'est effectivement dans les politiques des pays donateurs au Sierra Leone et en Afghanistan. Pour cette raison, nous avons estimé qu'il était important de faire partager ces débats aux membres du RRN.

La deuxième raison principale pour laquelle nous en avons décidé ainsi, est d'aider à promouvoir l'un des objectifs essentiels du RRN : s'assurer que la politique est fondée, en pratique ; dans divers conflits dans bien des pays différents, cette réalité est l'une des mailles des organes directeurs. Votre point de vue est peut-être que les hypothèses faites ne sont pas corroborées par les faits sur le terrain ; que des conclusions sont élaborées uniquement d'après les derniers conflits ou qu'elles sont trop étroitement limitées au contexte africain ; ou même que les opinions font ressortir une perspective restreinte d'organismes basés au R-U. Il ne fait aucun doute que l'analyse des interlocuteurs, dont les points de vue ont été exposés à la conférence, repose en majeure partie sur des études pratiques ; toutefois, en élaborant la politique, il est important d'inclure les expériences résultant de situations de conflit aussi diversifiées que possible.

Nous espérons donc que ce dossier vous incitera à la réflexion et à l'action. Nous attendons vos commentaires avec le plus grand intérêt.

Laura Gibbons, Coordinatrice du RRN

# 1

## Historique

### Les valeurs humanitaires sous le feu de la critique

**L**es valeurs humanitaires fondamentales à la base de toute activité visant à promouvoir le bien-être et alléger la souffrance des êtres humains, sont aussi valides aujourd'hui que par le passé, mais la perception de la structure humanitaire dans laquelle ces valeurs sont incrustées au niveau mondial, a été ternie. Les grandes tragédies humanitaires au début des années 90 – entre autres, en Bosnie, au Liberia et au Rwanda – ont axé l'attention des gouvernements, des organismes d'aide d'urgence et du public sur les soi-disant « situations d'urgence complexes ». Compte tenu de l'échec flagrant de la communauté internationale à agir de manière effective face à ces crises et d'en tirer des enseignements qui pourraient en empêcher d'autres à l'avenir (le cas en question étant l'est du Zaïre, à la fin de 1996), le doute a été jeté sur le rôle de la structure humanitaire.

L'efficacité des interventions de l'aide internationale visant à soulager la souffrance humaine a suscité une réaction cynique plus prononcée, en partie, provoquée par une impression – couramment encouragée par les médias, entre autres – que l'aide d'urgence sert à prolonger et à exacerber les guerres. Les gouvernements se sont

servis de cet argument, au moins dans un cas récent, pour justifier une réduction des niveaux d'aide humanitaire fournis. Dans plusieurs cas actuellement, la quantité d'aide humanitaire offerte est, en majorité, inadéquate ; dans d'autres cas, la communauté internationale a tout simplement tourné le dos à la souffrance humaine. Lorsque l'aide d'urgence initiale réussit à sauver des vies humaines – ce que bon nombre de cas confirment – les décisions politiques à long terme et l'aide au développement, qui permettraient aux populations de ne pas retomber dans des situations de crise, ne se concrétisent souvent pas.

L'une des raisons sous-jacentes aux échecs de la communauté internationale face à la souffrance humaine est la tendance des principaux gouvernements donateurs à se servir de l'aide d'urgence pour poursuivre leurs grands objectifs politiques et militaires. Comme ils cherchent à éviter de s'engager davantage dans les situations de crise, l'aide d'urgence remplace souvent une action politique plus ferme de leur part, qui permettrait éventuellement de trouver des solutions plus rapidement. Dans d'autres cas, le fait même que les gouvernements exercent une influence sur l'aide d'urgence, constitue une forme d'action politique lorsqu'elle sert à « refréner » les réfugiés qui fuient les conditions d'extrême d'insécurité dans leurs pays.

Les règlements sur l'asile ont été resserrés dans le monde entier, suite à la fuite des populations dans les régions en crise. Les réfugiés sont de plus en plus contraints à retourner dans leur pays d'origine, très souvent dans des conditions d'insécurité extrême. Dans l'ensemble, la prééminence autrefois accordée aux mandats juridiques et aux responsabilités conventionnelles pour déterminer l'action internationale face aux conflits armés, s'est ébranlée. En bref, depuis la moitié des années 90, la politique sur l'aide semble refléter que la communauté internationale s'éloigne davantage de la promesse faite après la Guerre Froide qu'elle pourrait agir de manière effective et impartiale pour soulager la souffrance humaine, quel que soit le lieu où elle se manifeste.

Les faits laissent supposer que des interventions internationales plus efficaces, lancées dans le but de répondre à des situations d'urgence de grande envergure, auraient pu sauver bien des vies humaines et protéger des centaines de milliers de personnes contre la violence et la persécution. Cependant, les dirigeants semblent tourner le dos à la notion que la prévention de la souffrance humaine peut être la seule action justifiant l'intervention internationale.

Les conséquences générales de ces développements, que nous examinons dans ce dossier, ont été le sujet principal d'un séminaire d'une journée (intitulé « Le nouvel habit de l'Empereur » (*The Emperor's New Clothes*) qui s'est tenu à Londres, le 4 février 1998. Le fait que ce séminaire a été organisé par le Comité d'urgence en cas de catastrophe (*Disasters Emergency Committee – D.E.C.*), consortium d'ONG britanniques effectuant des activités d'aide d'urgence, montre combien ce sujet a une importance saillante actuellement. La conférence n'était pourtant pas conçue dans le but de défendre les organismes humanitaires en lançant une contre-attaque à leurs critiques, et n'était pas non plus simplement un prétexte dissimulé de solliciter davantage de capitaux. En fait, on a pu compter sur de nombreux intervenants pour être parmi les plus fortes critiques de la structure humanitaire (cf. Annexe).

Leur conviction qu'une réaffirmation de l'impératif humanitaire est nécessaire, n'était pas tant une indication qu'ils avaient « changé de camp », mais résultait plutôt de leur constatation, qu'au cours du débat tournant sur les défauts de la structure de l'aide d'urgence, des questions plus importantes avaient été ignorées. Comme la critique de l'aide d'urgence s'est accrue, le débat est resté axé sur la

manière de réformer sa structure, plutôt que de chercher à comprendre pourquoi les réponses internationales actuelles ne réussissent tout simplement pas à résoudre les crises humanitaires et si des méthodes plus libérales seraient nécessaires.

## **Le nouvel « ordre du jour » de l'aide d'urgence**

Il est sans doute possible de mieux expliquer les échecs récents de la communauté internationale face à l'immense souffrance humaine par l'incompatibilité croissante entre les actions offertes et les types de problèmes abordés. Pour ouvrir ce débat, il suffit peut-être de reconnaître que l'aide humanitaire n'a pas été conçue pour résoudre les problèmes qu'on compte lui faire aborder aujourd'hui. Toutefois, une dimension importante du nouvel ordre du jour de l'aide d'urgence est la réorientation, d'une part, vers des modèles d'aide d'urgence « orientés vers le développement » et, d'autre part, vers divers instruments de politique en matière d'aide qui prétendent s'attaquer aux causes du conflit ou à « construire la paix », mais n'y parviennent pas. Cette réorientation a été provoquée, en partie, du fait qu'on a omis de reconnaître le caractère prolongé des crises et de certaines nouvelles tendances de violence dans de nombreuses régions où l'aide d'urgence est livrée actuellement.

En Afrique, qui illustre peut-être le mieux ces changements, un état d'urgence règne encore dans certaines parties de pays comme le Liberia, le Soudan et la Somalie, pour des périodes qui peuvent durer quelques années ou même plus d'une décennie (sans mentionner les situations non africaines, comme en Afghanistan ou au Sri Lanka, par exemple). Les stratégies d'aide d'urgence « orientées vers le développement » qui sont déployées, énoncent un retour rapide à la stabilité et au développement « pacifique », en supposant que les populations touchées sont capables de subvenir à elles-mêmes. Ceci permet de justifier une réduction des niveaux d'aide fournis et les populations nécessiteuses sont laissées dans un état de crise. Mai, jusqu'à présent, peu de faits plausibles existent à l'appui de l'efficacité à long terme de nombreuses politiques nouvelles appliquées.

Il faut insister sur le point que les nouveaux modèles décrits dans leurs grandes lignes plus haut n'illustrent pas les diverses formes concurrentes d'humanitarisme (cf. Encadré 1). Il est couramment

**Encadré 1****L'humanitarisme : interprétations complémentaires**

La première prononciation des principes guidant l'action humanitaire est associée au Mouvement de la Croix-Rouge internationale et rassemble deux éléments majeurs : l'aide d'urgence et la protection, délivrées d'une manière dépourvue d'ordres du jour superflus – politiques, religieux ou autres. Cette interprétation laisse supposer qu'il existe des objectifs et valeurs absolus, qui étayent l'intervention humanitaire : qu'il s'agit de sauver des vies humaines et d'alléger la souffrance. Toutes les autres observations, y compris l'impact potentiellement nuisible des interventions, doivent être soumises, afin d'accomplir l'impératif humanitaire. Les principes opérationnels derrière les actions de la Croix-Rouge et d'autres organismes d'aide d'urgence qui souscrivent à cette notion d'humanitarisme, sont l'universalité, l'impartialité et la neutralité.

Une notion d'humanitarisme plus récente, mais de plus en plus courante, reconnaît qu'il existe peut-être une hiérarchie des obligations et priorités éthiques : assurer une aide alimentaire actuellement, par exemple, peut sauver des vies humaines, mais cette action peut, à longue échéance, ébranler les modes de vie et donc entraîner une hausse des taux de mortalité et de morbidité. Est-il ingénu d'appliquer une politique rigoureuse de neutralité et, dans certains cas, estime-t-on qu'elle fait défaut aux victimes envers lesquelles des abus des droits de l'homme sont commis ? Ceux qui préconisent cette dernière notion d'humanitarisme sont en mesure de procéder aux interventions humanitaires de manière plus interactive et souple, en adoptant une plus grande diversité de stratégies pour s'attaquer aux causes sous-jacentes du conflit et en se fiant à des principes à caractère plus explicitement politiques, comme la notion de « solidarité ». Elle inclurait dans ce cas les activités exercées par des organisations sous la bannière du développement, de la résolution de conflit et des droits humains.

*Source: Macrae, 1997*

accepté que l'humanitarisme ne concerne pas simplement l'aide d'urgence, mais aussi un noyau de valeurs auxquelles souscrivent divers organismes, dont ceux qui travaillent sous l'enseigne du développement ou de la résolution de conflit et qui cherchent à promouvoir le bien-être humain. Bien que diverses interprétations de l'humanitarisme laissent supposer des principes et des méthodes de conseil différents, l'opinion généralement partagée est l'importance du sens de responsabilité envers les groupes à qui l'aide est fournie.

D'autres questions associées concernent la politique de « non intervention » de plus en plus adoptée par la communauté internationale pour faire face aux crises humanitaires, et les conséquences graves de cette politique pour le bien-être des victimes de guerre actuellement. L'humanitarisme a été pris dans la grande tendance mondiale à accepter des modes de développement différents entre le Nord et le Sud. Quant à la structure de l'aide, a-t-on suggéré, il ne s'agit plus de provoquer une convergence sociale, mais de gérer les effets de la polarisation mondiale, de l'exclusion sociale et de l'instabilité prolongée (Duffield, 1997).

Le risque majeur sur lequel l'attention a été portée au cours du séminaire est qu'il se pourrait que l'aide

d'urgence, ainsi que certains outils de développement et de résolution de conflit, servent simplement d'écran à une lacune en matière de politique dans les pays industrialisés. Une tendance en hausse est de considérer que les problèmes des pays en état de crise sont, en majeure partie, internes, détournant ainsi l'attention des facteurs qui prolongent les conflits violents et empêchent le développement. On retrouve bon nombre de ces facteurs dans le caractère inéquitable des structures économiques et politiques actuelles.

Les organisations internationales d'aide d'urgence et de nombreuses ONG sont les principaux organismes par le biais desquels les grands pays donateurs font acheminer leur aide. A ce titre, ces organismes sont cooptés de façon à remplacer le manque d'action politique de ces pays et, dans certains cas, le processus qui consiste à fournir une aide d'urgence en fonction des objectifs politiques à long terme. C'est le cas, en particulier, des ONG qui dépendent lourdement des gouvernements pour leurs ressources financières et divers dilemmes éthiques et opérationnels en ont résulté. Ils ont acquis un meilleur profil et davantage de responsabilités au sein de la communauté internationale, car on leur a confié la prospérité des régions en crise, mais ils restent aussi – tout au

moins pour la forme – des moyens permettant aux citoyens d'agir en faveur des dépossédés.

Leur enjeu, aujourd'hui, est donc de savoir comment concilier leur rôle accru dans la gestion mondiale avec le risque que ce nouveau milieu, dans lequel ils agissent, pose aux initiatives qui visent à attaquer les problèmes de la violence, de l'oppression et de la pauvreté. A en croire l'analyse du nouvel ordre du jour de l'aide, ce défi ne consiste pas essentiellement à trouver d'autres ressources financières ou à être techniquement plus compétent à livrer l'aide d'urgence. Une véritable responsabilité envers les victimes de guerre laisse supposer que l'action d'aide d'urgence ne doit pas s'effectuer aux frais d'une action humanitaire plus prononcée. Loin de suggérer que l'aide humanitaire est futile – son rôle est d'autant plus important, compte tenu de la situation actuelle d'instabilité prolongée dans de nombreuses régions du monde – mais elle ne doit pas remplacer une autre action, fondamentalement politique.

Les opinions sur l'état actuel de la structure humanitaire sont remarquablement disparates. Les caractéristiques du nouvel ordre du jour de l'aide et le milieu dans lequel elle fonctionne en sont, en partie, la cause, car elles ne sont toujours pas clairement définies. Lors du séminaire, peu de propositions ont été avancées concernant des réformes possibles, mais le débat a mis en lumière un grand nombre d'enjeux importants auxquels est actuellement confrontée la structure humanitaire internationale. Les chapitres suivants de ce dossier présentent une synthèse de certaines idées-clé

retenues, qui nécessitent d'être approfondies, et une mise à l'essai continue. Ce dossier cherche nullement à donner un compte rendu détaillé des délibérations de la journée, mais à mettre en lumière que ceux dont les perspectives sont différentes doivent s'engager dans une même ligne d'enquête.

Pour faciliter la présentation, le dossier est grosso modo structuré autour des exposés présentés au cours du séminaire. On admet, toutefois, que les sujets débattus se chevauchent et s'entrecoupaient. La première partie examine trois manifestations de l'attaque croissante dirigée contre les valeurs humanitaires : la tendance à « normaliser » la crise ; l'ébranlement des régimes internationaux qui servent à protéger les droits fondamentaux de l'homme ; et l'influence politique sur l'aide d'urgence. La deuxième partie cherche à comprendre d'où découlent les critiques portées à l'aide d'urgence et la raison pour laquelle elles ont été si couramment acceptées, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la communauté de l'aide. La troisième partie explore le milieu radicalement changeant de l'après Guerre Froide, dans lequel l'aide est livrée et examine la raison pour laquelle les actions d'aide d'urgence ne parviennent souvent pas à soulager la souffrance.

La dernière partie réaffirme l'importance fondamentale de répondre aux situations de grande souffrance humaine, mais suggère qu'une évaluation plus réaliste indiquant jusqu'à quel point régler la structure de l'aide d'urgence est nécessaire, ainsi que des actions plus prononcées.

# L'attaque dirigée contre les valeurs humanitaires mise au découvert

L'érosion des valeurs humanitaires se manifeste sur place de trois manières importantes, dont les répercussions sont désastreuses pour les perspectives de survie des populations qui sont prises dans des conflits armés.

## La « normalisation » de la crise

L'illustration la plus frappante de la menace contre les valeurs humanitaires est le seuil croissant de la souffrance humaine que l'on estime « acceptable » en cas de crise. Dans les pays donateurs, la chute dramatique des contributions du public et la façon souvent sélective dont de nouveaux organismes déterminent les types de problèmes qui sont des « questions à aborder », en sont la preuve. Les médias ont effectivement le pouvoir aujourd'hui de décider s'il est ou non « scandaleux » que des milliers de personnes meurent pour cause de famine et qui, s'ils existent, en sont responsables.

Ce manque progressif de considération dans les pays riches a été traduit sur place par ce que Mark Bradbury appelle la « normalisation » de la crise. Malgré l'existence d'une crise prolongée dans de nombreux pays, la communauté internationale accepte lentement que les niveaux de vulnérabilité, de malnutrition et de morbidité ont augmenté au cours de la dernière décennie. Le simple fait que de très grands nombres d'êtres humains souffrent, ne suffit souvent plus à susciter une réponse humanitaire de l'ampleur ou avec l'urgence qu'elle

a eues. Dans certains cas, il en résulte une annonce prématurée que la situation d'urgence est terminée et justifie une réduction de l'aide d'urgence.

La normalisation de la crise a pu être possible grâce à un mouvement officiel vers des modèles d'aide d'urgence plus « développementaux » qui ont été adoptés dans des situations de crise aussi diversifiées qu'au Soudan, en Somalie, au Rwanda ou dans le Nord de l'Ouganda. Soutenu par des interprétations inadéquates de ces crises, qui sont souvent considérées comme un phénomène provisoire, le modèle d'aide d'urgence « développemental » annonce une période de transition vers un retour à la normalité qui peut être organisée. Qu'elles soient désignées le continuum aide-développement, reliant l'aide d'urgence au développement, développement préventif, ou renforcement des capacités, nombreux sont ceux qui considèrent ces méthodes « développementales » comme étant une doctrine essentielle de « bonne pratique » dans les opérations d'aide d'urgence.

De manière décisive, le nouveau modèle d'aide d'urgence repose sur l'hypothèse qu'après avoir arrêté ou réduit l'aide d'urgence, les donateurs accorderont les ressources nécessaires au développement. Cette hypothèse n'est souvent pas confirmée par les faits et elle ignore également la difficulté d'entreprendre des activités orientées vers le développement dans les situations d'insécurité.

En annonçant un retour prématuré à la stabilité, les modèles « développementaux » ne comprennent pas ou tout simplement ignorent le caractère prolongé de nombreuses situations d'urgences actuellement. Au Rwanda, les recherches sur certains programmes d'aide d'urgence ont montré que leur planification repose sur le fait que le pays se dirige progressivement vers la réhabilitation et le développement, malgré le manque d'indicateurs confirmant ce fait (Macrae et Bradbury, 1998). Comme preuve de ce retour à la « normalité » ont été cités le retour des réfugiés en 1996, une tentative de redressement de la conjoncture économique dans le pays, et la restauration de certains services gouvernementaux de base. Mais, en décembre 1997, 50% du Rwanda était une fois de plus considéré comme un lieu peu sûr et le nombre de personnes déplacées à l'intérieur du pays augmentait.

En Ouganda, la Banque Mondiale et d'autres ont longtemps voulu faire croire que ce pays était un modèle où le développement avait réussi en Afrique subsaharienne. Actuellement, les rapports de l'ONU mettent en garde que « près d'un tiers du pays est engouffré dans un conflit brutal qui a occasionné des morts, une destruction et un déplacement de population, dans des proportions énormes » (dans Macrae et Bradbury, 1998).

L'écart entre la rhétorique de l'aide et la réalité sur place peut, en partie, s'expliquer par le manque de critères ou normes explicites qui permettraient de déterminer si une situation d'urgence est terminée. En conséquence, les mandats déclinent facilement ou bien ne sont pas respectés, ce qui permet aussi à la communauté internationale de répondre de manière plus sélective à la souffrance humaine. Toutefois, dans bien des cas, elle s'accommode à la crise et accepte que certaines populations n'auront simplement pas les mêmes chances de vie que d'autres.

Il est évident qu'une livraison suivie de l'aide d'urgence en situation de crise prolongée est difficile. Pourtant, le mouvement vers des modèles d'aide d'urgence développementaux peut, en partie, s'expliquer comme étant une tendance à dissimuler la gravité et la nature des problèmes auxquels les réponses humanitaires actuelles n'ont pas les moyens appropriés de remédier. Cette tendance s'est manifestée, car les gouvernements donateurs sont de plus en plus convaincus que l'aide d'urgence doit accomplir davantage que de sauver des vies humaines, conviction qui est au cœur de l'érosion des valeurs humanitaires.

## Encadré 2

### Rendre la souffrance tolérable

Au Soudan, les taux de malnutrition d'entre 10 et 20 pour cent ont été suffisants pour déclencher la grande intervention d'aide d'urgence, qui a été nommée *Operation Lifeline Sudan (OLS)*, en 1989. Un réexamen de l'OLS effectué récemment suggère qu'actuellement les taux de malnutrition dépassant 30 pour cent parmi les populations déplacées dans le nord du Soudan, sont estimés normaux (Karim et al., 1996, juillet). Entre temps, de récents appels consolidés de l'ONU, lancés auprès des pays donateurs pour une aide au Soudan, ont attirés moins de 50 pour cent des capitaux requis.

## L'influence politique sur l'aide d'urgence

Ce serait induire en erreur que de laisser supposer que l'humanitarisme n'a jamais connu un « âge d'or », lorsque l'action internationale en faveur des pauvres était effectivement entreprise séparément des autres ordres du jour politiques. En réalité, depuis sa fondation à la fin de la Deuxième Guerre mondiale, la structure humanitaire moderne a dû s'adapter aux moeurs et priorités politiques de l'époque. Le début de la période après la Guerre Froide a, néanmoins, fait espérer une plus grande convergence entre les intérêts politiques existants et les idéals humanitaires forts, en faveur de ceux prisonniers des situations de crise.

En l'occurrence, cette promesse ne s'est pas matérialisée dans les proportions anticipées, et ce pour cause, en majeure partie, d'une réorientation économique et politique des intérêts des pays donateurs, d'une augmentation des conflits armés intérieurs dans le monde entier, qui ont écrasé les initiatives humanitaires, et d'un isolationnisme croissant dans bon nombre de pays. Tout ceci dément le fait que nous disposons actuellement de quantités inégales de ressources et d'une grande gamme d'instruments pour s'attaquer aux problèmes de la souffrance humaine ; mais ces ressources et instruments n'ont pas été déployés dans toute leur mesure.

Dans la situation de l'après Guerre Froide, la justification stratégique de l'aide a progressivement été liée au désengagement des pays riches dans les régions en crise, et à l'adoption de politiques qui, en fait, cherchent à restreindre la crise. Un élément

de cette stratégie, particulièrement courant au début des années 90 et qui annonçait une autre érosion des valeurs humanitaires, a été la participation militaire dans les activités d'aide d'urgence, de renforcement des capacités et de développement. A l'origine, les ONG d'aide d'urgence et d'autres acteurs humanitaires ont favorablement accueilli cette présence militaire, comme moyen leur permettant d'accroître leur aptitude à atteindre les populations souffrantes. Mais la compatibilité entre la présence d'acteurs militaires et l'humanitarisme a suscité des doutes.

Comme le fait remarquer Michael Pugh, bien qu'il existe des arguments forts « pour » et « contre » la participation militaire, la majorité des observateurs adoptent actuellement l'attitude que la valeur d'une tierce présence militaire dans les situations de conflit dépend des circonstances, du type d'activités entreprises par les militaires, et les résultats probables. Toutefois, nombreux sont ceux qui, actuellement, doutent de plus en plus que les décisions d'employer les militaires reposent moins sur les avantages qu'ils accordent éventuellement aux victimes de guerre, que sur les gouvernements qui ont des objectifs politiques et militaires plus étroits à l'esprit. Ces intérêts convergent parfois sur les intérêts humanitaires, ce qui n'est trop souvent pas le cas.

L'argument central en faveur d'une participation militaire est la protection qu'elle peut offrir dans des milieux peu sûrs, les systèmes logistiques qui permettent d'aider à la distribution de l'aide, et le « bâton » qu'elle peut fournir pour faire respecter les accords signés par les parties belligérantes, dans le but de favoriser la paix. Dans ce processus, toutefois, les conséquences sociales de l'humanitarisme militaire sont souvent ignorées et les principes humanitaires traditionnels, rongés de plusieurs façons.

La première conséquence identifiée est « l'orientation combative » adoptée de plus en plus par les militaires dans les interventions multinationales. Dans le climat de soutien politique ambigu et d'incertitude financière de ces dernières années, les opérations onusiennes ont progressivement fait place à des forces intermédiaires dirigées par des organisations régionales dans des zones qui, selon les parties, ont un intérêt économique ou stratégique. L'intervention du GOMECO au Liberia et les interventions menées par l'OTAN en Bosnie pour mettre en oeuvre l'Accord de paix Dayton reflètent ces intérêts politiques régionaux et vont souvent bien au-delà des limites établies par le concept classique de la

pacification sur consensus. Actuellement, l'usage de la force est de plus en plus courant lorsque l'assentiment d'une partie belligérante ou d'une autre est incertain. En conséquence, les forces militaires ont dû adopter une position militaire pour se défendre et défendre les organismes humanitaires contre les risques qu'ils encourent à travailler dans des situations d'urgence complexes, plutôt que pour défendre les populations locales.

Cette militarisation a affecté la façon dont l'impartialité et la neutralité est perçue. L'aide et l'aide d'urgence ont également été associées aux solutions militaires pour résoudre les problèmes humanitaires. Mais, pour en revenir au fait, la dimension humanitaire des interventions dirigées militairement prend souvent une seconde place aux côtés d'autres priorités qui concernent davantage les « intérêts nationaux ». En Europe, par exemple, le spectre des flux de réfugiés dans les états occidentaux plus riches est un facteur majeur qui a motivé une participation internationale en Bosnie et la mise en place des soi-disant « enclaves » pour protéger les personnes déplacées. L'échec tragique de la force dirigée par l'ONU à protéger ces « enclaves » semble indiquer que l'ordre du jour était éventuellement d'éviter un engagement militaire risqué et de retenir les réfugiés. La priorité de sauver des vies humaines était reléguée au second plan. Les motivations politiques et stratégiques pour leur participation étant proportionnellement plus importantes, ces interventions légitimées sur le plan international ont amoindri la crédibilité et l'impact potentiellement positif des intentions humanitaires. Toutefois, la question n'est pas de savoir si l'action politique militaire est ou non nécessaire, mais quel type d'intervention l'est. Il se peut fort bien que les interventions qui aspirent à répondre aux besoins immédiats des populations déchirées tout en contribuant à la restauration d'une paix durable et véritable, correspondent aux intérêts humanitaires. Cette tâche est, bien entendu, difficile. La chute récente du gouvernement de coalition au Cambodge, résultat de l'accord de paix négocié par l'ONU en 1991, illustre les énormes difficultés auxquelles la communauté internationale est confrontée si elle va au-delà de son impératif à court terme de mettre fin aux guerres, et décide d'aborder de manière effective les facteurs de société et les facteurs internationaux qui les maintiennent.

### **L'ébranlement du mandat humanitaire**

Il est un fait que la baisse des ressources et l'influence politique sur l'aide permettent d'expliquer l'érosion des valeurs humanitaires, mais il manque un élément important à cette explication. Il s'agit

de l'ébranlement des règles internationales, lesquelles ont toujours offert une sorte de garantie que, même si la volonté politique n'était guère évidente, la communauté internationale aspirerait, néanmoins, à alléger la souffrance humaine. Bien que les droits de l'homme soient spécifiquement codifiés dans le droit international – intégrés, entre autres, dans la Convention de Genève, la Convention sur le génocide et la Convention sur les réfugiés (Darcy, 1997) – on estime de plus en plus que ces droits sont accordés, à condition de promouvoir des objectifs non humanitaires.

L'ébranlement du régime international pour les réfugiés, examiné par Guy Goodwin-Gill, illustre peut-être le mieux cette tendance et les plus grands changements auxquels sont exposés les relations entre le Nord et le Sud. Par le passé, le régime pour les réfugiés permettait d'assurer la protection des personnes qui fuyaient les conflits dans leurs pays. Une aide matérielle était garantie aux réfugiés, jusqu'à ce qu'ils soient réinstallés dans un pays tiers ou que les conditions soient suffisamment sans risque pour leur permettre de rentrer chez eux. Parmi les organismes humanitaires internationaux établis après la Deuxième Guerre mondiale, le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés a reçu le mandat d'assurer la protection des réfugiés.

A mesure que les pays riches ont restreint l'entrée aux réfugiés et que le soutien politique à leur égard a diminué, la force fondamentale du mandat du HCR – qui était sa compétence à protéger les réfugiés – a été ébranlée. Lorsque les réfugiés parviennent à atteindre un pays « sûr » aujourd'hui, on les pousse à retourner dans des situations qui sont encore dangereuses, voire même violentes.

Le nombre de conflits internes augmente et on a fait appel à la communauté internationale pour les aborder et à la compétence équivalente du HCR et d'autres organismes d'aide d'urgence pour travailler à l'intérieur d'états souverains. Leur intervention a permis de contenir davantage les flux de réfugiés. Il est important de noter que, tout en permettant aux organismes d'aide d'urgence de délivrer l'aide humanitaire au cœur des conflits, cette nouvelle forme d'intervention n'a pas été en mesure de protéger les victimes de guerre dans leurs propres pays.

Goodwin-Gill soutient que la politique sur les réfugiés a toujours été influencée, tant par les impératifs économiques et politiques existant à l'époque, que par les instincts humanitaires. Pendant la Guerre Froide, lorsque les pays occidentaux ont encouragé les réfugiés à fuir les pays sous l'influence communiste, les intérêts politiques ont souvent coïncidé avec les intérêts humanitaires.

### Encadré 3

#### Une surabondance de droits ?

On peut constater l'écart entre la rhétorique internationale et la réalité en matière de protection des droits de l'homme, dans la tendance à créer de nouveaux « droits » qui sont motivés moins par le désir des gouvernements de protéger les réfugiés, que par leur manque de disposition à les protéger. C'est ainsi que, ces dernières années, le « droit de fuir » les situations de violence, qui étayait depuis longtemps le régime international concernant les réfugiés, a été remplacé par un nouveau « droit de revenir », qui se traduit souvent par un rapatriement forcé des réfugiés dans des conditions de très grande insécurité. Comme les crises sont de plus en plus retenues par la communauté internationale, il se peut que le nouveau « droit de rester » – en l'absence de mécanismes de protection – ne représente guère plus que des mots pour exprimer le taux accru de vulnérabilité ou de mortalité (Hathaway, 1995).

Actuellement, comme l'HCR dépend financièrement de plus en plus de plusieurs grands donateurs, comme les Etats-Unis, les motifs politiques dictent une fois de plus la politique des réfugiés de telles manières qu'elles mettent leurs intérêts en danger. Dans le contexte de la crise de réfugiés qui est survenue dans l'est du Zaïre, en novembre 1996, l'aide humanitaire a été soumise à un « rapatriement » forcé, car la communauté internationale n'était pas disposée à intervenir pour assurer une protection aux activités d'aide d'urgence. Les faits laissent supposer que les taux de mortalité parmi les réfugiés hutus, qui sont restés au Zaïre par crainte de rentrer chez eux, sont fort élevés. En associant la politique du HCR à des objectifs politiques étroits, une nouvelle attention a été accordée à la prévention et aux solutions dépouillées de la doctrine ou de précédent juridique, qui sont nécessaires pour protéger les réfugiés. Comme Goodwin-Gill le souligne, la force du mandat du HCR a toujours été son « opposabilité » – sa compétence à appliquer son obligation réglementaire à la protection des réfugiés, en opposition aux gouvernements qui chercheraient à leur faire tort. Ce mandat ayant été déclaré superflu, par omission ou par intention, il cesse d'avoir une influence quelconque et la compétence de l'institution à protéger les réfugiés de manière impartiale a été minée.

# Origines de l'attaque dirigée contre l'aide d'urgence

**E**n pleine inanité en matière de politique sur la façon de répondre aux situations de crise, les gouvernements donateurs ont continué à offrir une aide d'urgence en quantités décroissantes comme mesure palliative, même après en avoir fait la critique car elle ne contribuait pas aux « solutions ». Joanna Macrae soutient que cette critique résulte d'une union d'intérêts plus étendue, mais floue, à l'intérieur et à l'extérieur de la communauté de l'aide, qui omet le fait que l'aide d'urgence n'a jamais été prévue d'avoir un autre rôle que celui de soulager les grands crises de souffrance humaine, jusqu'à ce que d'autres en trouvent les solutions.

## Isolationnisme et la critique de l'aide d'urgence à l'extérieur

La critique de l'aide d'urgence à l'extérieur de la communauté de l'aide a réuni un certain nombre d'observateurs qui ont les mêmes tendances isolationnistes, mais dont les intentions finales sont fort différentes, fait remarquer Macrae. Au sein des communautés chargées de la politique étrangère, un nombre croissant, depuis les années 90, ont repris leur ancienne position de « non intrusion » dans les affaires d'états souverains. Actuellement, de nombreux pays plus riches soutiennent que l'essentiel de leur engagement

devrait être la défense des intérêts stratégiques et commerciaux. Cette position est donc effectivement adoptée à présent pour justifier une « désinternationalisation » de la responsabilité envers les crises humanitaires.

Il est important de noter que cette position permet de choisir lorsqu'une intervention est, ou n'est pas justifiée, position qui relègue les valeurs humanitaires au second plan, derrière les ordres du jour politiques. Cette politique réaliste (*realpolitik*) se manifeste dans l'ensemble des interventions internationales actuelles, allant non seulement de formes politiques et militaires d'engagement, mais jusqu'aux d'actions humanitaires où on ne considère pas que même les plus petites quantités d'aide soient dans « l'intérêt national ».

Comme le note Macrae, ce comportement isolationniste a son contrepoint au sein d'un mouvement « anti-aide » croissant dans certains pays bénéficiaires, qui se méfient des objectifs fondamentaux des pourvoyeurs d'aide et critiquent les « coûts » que l'aide internationale entraîne pour les stratégies de développement locales. Plusieurs gouvernements africains, comme en Erythrée, en Ethiopie, au Rwanda et en République démocratique du Congo, ont critiqué l'aide internationale, qui est acheminée de plus en plus par le biais de ONG, pour avoir ébranlé les structures, les capacités et la

légitimité des états. Comme le réseau de l'aide d'urgence international est, à présent, implanté dans le paysage politique de nombreux pays africains affectés par la famine, on estime qu'il empêche le développement de capacités anti-famine viables et locales (de Waal, 1997). On soutient que le fait de fournir une aide d'urgence pendant de longues périodes a pour effet de bloquer la création de contrats sociaux entre les structures d'état et les populations, du genre qui, en fin de compte, est nécessaire à la bonne marche d'une société quelconque. L'aide d'urgence sert donc à miner la responsabilité des gouvernements envers leurs peuples et, en conséquence, à leur engagement d'empêcher la famine.

La légitimité de ces variantes locales de la critique envers l'aide découle des actes passés consternants de l'aide internationale, qui a soutenu des régimes illégitimes et violents dans de nombreuses régions du monde. Ces variantes sont également une réaction inéluctable et compréhensible envers la manière sélective dont la communauté internationale défend les droits de l'homme, en l'occurrence, la non action du Conseil de sécurité de l'ONU au regard du déroulement du génocide au Rwanda, en 1994.

#### Encadré 4

##### **Sierra Leone : les abus politiques de l'aide d'urgence**

L'argument que l'aide humanitaire ne contribuait pas à résoudre un problème politique plus large, a servi à justifier une décision du gouvernement britannique de limiter l'apport d'aide au Sierra Leone, suite au renversement du Président Kabbah en mai 1997. Cette décision découle d'un argument que l'aide légitimerait le régime illégal au pouvoir, qu'elle empêcherait la motivation de chercher une solution régionale aux problèmes politiques du Sierra Leone, et que l'ampleur de la crise humanitaire, à l'époque, ne justifiait pas des niveaux élevés d'aide d'urgence. Un fait décisif est que cette optique semblait mal interpréter des enseignements importants qui avaient été cernés après la crise rwandaise et qui concernaient la légitimation des auteurs de la violence et l'abus de l'aide matérielle. L'hypothèse était d'y répondre en arrêtant l'apport d'aide, plutôt qu'en essayant d'en renforcer la livraison par des moyens qui pourraient permettre d'aborder cette crise extrêmement violente et prolongée.

Il convient de noter que ces positions adoptées reposent, en majeure partie, sur une critique faite de la manière dont les structures internationales d'aide d'urgence et de développement fonctionnent, plutôt que de remettre en question les valeurs humanitaires fondamentales à leur base. Macrae prévient que les critiques décrites plus haut courent le risque d'être interprétées comme justifiant l'indifférence internationale ou comme un moyen mesquin de dissimuler de nouvelles formes d'autoritarisme.

Et surtout, elles ne reposent pas sur une interprétation précise des conditions aux termes desquelles toute transformation sociale et politique de sociétés déchirées par la guerre donne les résultats les plus effectifs, ou du rôle que l'aide peut jouer dans cette transformation. Même si des gouvernements plus légitimes et plus compétents émergent actuellement dans les pays en développement, une question très pratique qui se pose à ceux qui ont un mandat humanitaire est de savoir ce qu'ils doivent faire, face aux crises graves, en attendant cette transformation politique.

#### **Intérêts concurrents au sein de la communauté de l'aide**

Macrae suggère que, comme l'action de répondre aux conflits armés est une tâche qui a été déléguée par le milieu politique au secteur de l'aide, ceux qui ont exprimé des intérêts anti-aide en dehors du secteur ont trouvé des associés bien disposés, à l'intérieur. Compte tenu de la hausse soudaine des dépenses en aide d'urgence, au début des années 90, ceux qui ont adopté une position orthodoxe « orientée vers le développement » ont provoqué une attaque contre l'aide, fondée sur deux notions : « la dépendance » et « les causes premières ». Une mauvaise interprétation de la dynamique des conflits en est souvent la raison fondamentale.

Se faisant l'écho des points de vue souscrits par les « isolationnistes » et les « anti-impérialistes » décrits plus haut, l'aide d'urgence est estimée ébranler les institutions et marchés locaux et réduire l'incitation des personnes à reprendre leurs modes de production habituels. Pourtant, le fait d'accélérer la période transitoire, entre l'aide d'urgence et le développement, minimise le caractère politique d'un grand nombre de « situations d'urgence complexes » et jusqu'à quel point les populations mêmes sont les cibles de l'activité de prédateurs des groupes armés. Par conséquent, dans certaines situations, si l'on aspire à « reconstruire » les capacités locales ou à « relancer » le développement, il se peut qu'on

fasse le jeu des acteurs locaux qui sont déterminés à ébranler la position d'autres groupes éthiques ou politiques.

La deuxième notion à la base de la critique contre l'aide « orientée vers le développement » soutient que l'aide d'urgence n'aborde pas les causes premières du conflit et qu'elle peut même l'exacerber. L'aide au développement en est le résultat, pour des objectifs aussi divers que l'allègement de la pauvreté, la protection de l'environnement et le développement institutionnel, qui ont été reconçus du point de vue de la prévention de conflit, et davantage de capitaux ont été fournis pour financer des activités dans ces domaines.

Comme le fait remarquer Macrae, cette position a été atteinte en retournant effectivement les arguments avancés par les chercheurs comme Keen (1994), qui ont, en effet, exprimé clairement comment l'aide peut être influencée par les parties belligérantes à des fins militaires. La nouvelle logique est que l'aide – si elle est correctement délivrée – au lieu d'exacerber le conflit, peut activement permettre de l'amoindrir. Ce faisant, on a, en effet, perdu de vue l'objectif final de l'aide d'urgence – qui consiste à alléger la souffrance dans l'immédiat. La fonction plus limitée de l'aide d'urgence, qui est sans aucun doute valide dans les situations où la survie des populations est menacée, est donc ébranlée.

Ainsi, la question n'est pas de savoir si les activités de développement ou visant à résoudre les conflits ont ou non un rôle légitime à jouer – ceci est un tout autre sujet. Il ne fait aucun doute qu'elles ont un rôle à jouer, d'autant plus qu'elles mettent en lumière les limites de l'aide d'urgence dans les situations de crise politique chronique et qu'elles contribuent à des solutions de plus longues échéances. Toutefois, le danger, comme le souligne Macrae, est que ce genre d'activités humanitaires s'effectuent au détriment de l'engagement d'empêcher la souffrance et de sauver des vies humaines.

### **L'orthodoxie « orientée vers le développement »**

Il serait peu judicieux d'assimiler l'émergence d'une vague union d'intérêts contre l'aide d'urgence, à une « conspiration » visant à miner les valeurs humanitaires et ce serait ignorer un phénomène peut-être plus fondamental et insidieux à l'oeuvre. Comme Bradbury, Duffield et Macrae l'on fait remarquer, le débat dominant sur le rôle et l'avenir des activités d'aide d'urgence est actuellement dirigé sur un fonds naissant d'orthodoxie « orientée vers

le développement ». Les conséquences en sont nuisibles, non seulement pour l'engagement de fournir une aide d'urgence en situation de crise, mais aussi pour comprendre le caractère plus général du problème en cause.

L'orthodoxie « orientée vers le développement » en est arrivée à définir, à la fois pour les partisans et pour les critiques de l'humanitarisme, les types de problèmes confrontés actuellement, leurs origines et leurs solutions. La politique principale de développement a promu un modèle d'aide d'urgence humanitaire qui prédit un retour précoce au développement pacifique, après un état de guerre ou de crise. Ceci repose sur des hypothèses que la guerre est une sorte de caractéristique temporaire, anormale et dysfonctionnelle de la société et que, grâce à des moyens comme « l'aide d'urgence », « la résolution de conflit » et « la réhabilitation », les populations peuvent être aidées à surmonter les conflits et à reconstruire leur vie au niveau qu'elles avaient avant (Adams et Bradbury, 1995).

Compte tenu que, depuis quelques années, les guerres sont considérées, en majeure partie, comme étant des problèmes « internes », le legs de facteurs historiques et externes a aussi été abandonné en route. De ce fait, les caractéristiques importantes du nouveau milieu de l'après Guerre Froide, dans lequel l'aide d'urgence est délivrée, n'ont pas été reconnues. L'analyse de Mark Duffield sur « les situations politiques complexes émergentes » (examinée ci-après) met fort au défi les points de vue conventionnels que le conflit en Afrique est essentiellement implanté dans le sous-développement – notamment, la pauvreté, la rareté des ressources et la concurrence à cet égard. On en est venu à préférer cette façon d'expliquer le problème, tout au moins parce qu'elle laisse supposer une réponse – le « savoir-faire » technique du développement.

On peut le constater dans la réponse conventionnelle aux situations de grandes famines, qui ignore souvent le fait que ces famines sont habituellement déclenchées par une guerre ou une activité de prédateur dirigée contre les populations rurales (Macrae & Zwi, 1994). Le modèle d'aide d'urgence souvent appliqué à présent, est similaire à celui dont on se sert lors d'une catastrophe naturelle : on estime que la pénurie alimentaire découle d'une crise enviro-économique, et que la solution est l'approvisionnement en produits alimentaires. Un instrument technique employé de cette façon pour s'attaquer à ce qui est, effectivement, un problème politique, découle, en partie, de l'apparition, depuis les années 80, d'un modèle économique néo-libéral

(de Waal, 1997). C'est ignorer les causes premières de la famine, que l'on constate de plus en plus dans les abus des droits de l'homme et dans la tactique employée, comme celle de dépouiller les personnes de tous leurs avoirs. Bon nombre d'ONG sont empêchées par leurs mandats et pour des raisons de sécurité de s'engager dans des activités ouvertement politiques et sont mal équipées pour faire face aux milieux violents dans lesquels elles travaillent. Elles ne peuvent vraiment aborder que les symptômes comme la faim et la maladie. Pourtant, comme les gouvernements donateurs ont réduit leurs activités, de nombreuses actions d'aide d'urgence ont été sous-traitées aux ONG, permettant ainsi aux gouvernements d'adopter une politique de « non intervention » pour traiter des crises humanitaires.

Comme les institutions onusiennes et bon nombre d'ONG dépendent lourdement du financement des gouvernements, la structure humanitaire internationale n'a cessé d'être soumise à des contraintes dans sa liberté d'action. Il se peut que les organismes d'aide d'urgence puissent exercer

#### Encadré 5

##### La dépendance du financement gouvernemental des ONG

Quelques 1.500 ONG sont actuellement enregistrées auprès des Nations unies. La majorité d'entre elles exercent leur activité sur le plan international et elles sont les principaux organismes par lesquels l'aide humanitaire des gouvernements est acheminée. Entre 1990 et 1994, par exemple, entre 45 et 67 pour cent du financement de la Communauté européenne pour l'aide d'urgence est passé par des ONG. D'après le ministère des Affaires étrangères de l'ONU, en 1993, 47 pour cent des 100 millions de dollars acheminés vers la Somalie en aide d'urgence sont passés par des ONG et 49 pour cent, vers le Soudan.

Source: *The Reality of Aid*, 1996.

leur activité en toute liberté sur place, mais la disponibilité ou autre de capitaux détermine, à la fois où elles peuvent travailler et comment elles s'attaquent aux problèmes. Prenons un exemple : si les gouvernements ont de grandes réserves de céréales en excédent, celles-ci se retrouvent souvent acheminées vers les organismes d'aide d'urgence et sont ainsi la manière préférée de répondre à la famine. Bien que la majorité des ONG d'aide d'urgence aient conscience de ce dilemme et cherchent à le surmonter, elles sont dans une position difficile où elles font face aux demandes concurrentes des gouvernements donateurs et des victimes de guerre.

Etant donné qu'elles sont étroitement liées au financement des gouvernements – comme le laisse supposer David Keen –, les incitations ou les opportunités sont souvent insuffisantes pour contester l'explication conventionnelle du problème ou de l'action requise. Keen fait remarquer le risque supplémentaire que, si les instruments existants ne peuvent accomplir la tâche d'aborder le problème, tel qu'il est défini, les gouvernements sont experts à le définir de façons nouvelles, plutôt que de chercher des solutions plus appropriées. Ainsi, sans recours face au déroulement du génocide au Rwanda en 1994, la purification ethnique en Bosnie ou la guerre fratricide qui déchire actuellement l'Algérie, ils désignent le problème fort à propos une guerre « interne » qui nécessitent – en fait – des solutions locales.

Comme l'ont mis en lumière divers interlocuteurs au cours du séminaire, le danger est que la principale interprétation des problèmes humanitaires exclut souvent des faits importants du débat et une analyse simpliste des réalités complexes en résulte. C'est l'analyse sur les limites de l'aide, en particulier, qui a souvent servi de manière déloyale à dénigrer la structure humanitaire, plutôt qu'à avertir les gouvernements qu'ils faisaient face à un phénomène plus complexe. Les types de changements nécessaires ne se matérialiseront pas, à moins qu'on ne reconnaisse clairement le nouveau paysage politique dans lequel l'aide d'urgence est actuellement délivrée.

# L'instabilité prolongée et les limites de l'aide d'urgence

**L**e caractère de la crise politique diffère fortement d'une région à l'autre du monde. Les exemples et les tendances mis en relief au cours du séminaire – un grand nombre provenant d'Afrique – dégagent de manière plus générale les défauts dans la manière d'interpréter les crises humanitaires et d'y répondre. Actuellement, la priorité n'est plus, en grande partie, de tenter de trouver des solutions soutenables aux conflits armés, mais de gérer ces conflits. Comme l'importance des dimensions extérieures de ces crises a été minimisée, le coût des guerres est de plus en plus « internalisé » et les plus grosses contraintes retombent sur les groupes de la société qui sont les plus pauvres et le moins capables de les surmonter.

## « Situations politiques complexes émergentes »

Mark Duffield soutient que l'erreur a été de ne pas reconnaître que – loin des aberrations éphémères d'un état normal de « développement pacifique » – les « situations d'urgence complexes » qui existent aujourd'hui sont un symptôme des adaptations nouvelles et innovatrices aux situations de crise par ceux qui exercent des pouvoirs. C'est le cas dans des pays aussi différents que le Liberia, le Sierra Leone, l'Afghanistan et la Somalie. Malgré le coût élevé sur le plan social, la situation actuelle représente une autre forme possible de «

développement », dirigées par de nouvelles formes d'autorité politique non traditionnelles.

Les moyens permettant de comprendre ces développements sont les liens innovateurs qui existent entre les soi-disant activités économiques « parallèle » et « floue » et les marchés mondiaux. L'autorité et la compétence des nations états ont été mitigées par l'émergence de divers acteurs nouveaux, internationaux et de sous-états, qui ont, dans bien des cas, des liens commerciaux ou militaires solides. Ce développement a servi à éloigner les gouvernements de leurs peuples, tant dans le Nord que dans le Sud, dans lequel il a un effet particulièrement explosif.

Le processus de la globalisation économique a permis aux sociétés transnationales de prendre de l'expansion dans les situations instables. Ce faisant, les acteurs politiques du Sud ont bénéficié de nouvelles opportunités de donner forme à des réseaux politiques et de réajuster les ressources locales par rapport aux marchés globaux. Le phénomène des « seigneurs de la guerre » dans des pays comme la Russie, la Bosnie, le Cambodge et le Liberia (cf. Encadré 6 au verso) est juste un exemple de cette nouvelle forme d'autorité qui se manifeste dans le monde. Les seigneurs de la guerre fournissent un lien important entre les ressources et les marchés internationaux et maintiennent une certaine continuité dans les relations interétatiques,

alors même que les structures d'anciens états « échouent ».

L'analyse de Duffield, qui se fait l'écho des conclusions des autres, laisse supposer que ce phénomène, selon l'expérience du Liberia, n'est pas un cas isolé. Il se peut, toutefois, qu'il soit un phénomène transitoire. A cet égard, il suggère qu'il convient de se poser la question de savoir si les états émergeant actuellement adoptent eux aussi des stratégies de seigneurs de la guerre, et ce, en parlant de privatisation pour aider à débureaucratiser l'état, éliminer les frais sociaux et de services sociaux et, du même coup, forger de nouveaux liens avec des acteurs commerciaux internationaux. Comme, pour ce faire, il faut retravailler les relations entre les dirigeants et les dirigés, dans le cadre de la libéralisation de l'accès aux ressources locales, il est possible de concevoir l'instabilité, non pas en temps que caractéristique du sous-développement, mais comme une modalité d'expansion économique.

Dans bon nombre de pays, l'un des principaux traits des systèmes d'autorité est que la réalité politique est bien plus en contradiction avec l'apparence qu'on le lui accorde. En surface, certains pays comme le Kenya ou le Cambodge se sont orientés vers la démocratisation, mais ce mouvement a souvent servi à légitimer la concentration des pouvoirs entre les mains d'élites sectaires. Ceci se produit, en particulier, lorsqu'il n'existe pas de vérifications ni d'équilibres sur le plan constitutionnel et juridique contre l'exercice arbitraire des pouvoirs. Dans bien des cas, les gouvernements donateurs baissent le niveau de leur engagement humanitaire dans des pays, en faveur de nouvelles unions stratégiques avec les « pouvoirs qui sont », en rapport avec des intérêts économiques lucratifs.

Dans le contexte violent dans lequel elles travaillent, les multinationales ont effectivement été les premières à se servir de la protection privée, en contractant des groupes de sécurité, comme Executives Outcomes en Afrique du Sud, en vue de protéger leurs placements et leurs activités. Comme les capacités de l'état ont été ébranlées – en particulier, dans le domaine juridique et le domaine de la sécurité – les demandes de protection privée ont également augmenté parmi les élites politiques, les sociétés commerciales et même au sein de la population en général. Cette situation est donc paradoxale, du fait que le Nord tire les bénéfices de la paix, qui découlent de la fin de la Guerre Froide, tandis que le Sud se réarme activement par le biais de la petite industrie de l'armement « vieillissante ». Comme la globalisation

#### Encadré 6

### Les seigneurs de la guerre au Liberia : une réponse innovatrice à la crise ?

Au Liberia, la situation d'échec de l'état qui s'est déroulée après la fin de la Guerre Froide, a ouvert la voie aux hommes forts entrepreneurs, qui ont pu affirmer un contrôle à la fois économique et politique. En forgeant des liens lucratifs avec des sociétés multinationales dans le commerce du bois, des diamants et des armes, Charles Taylor, par exemple, s'est assuré un revenu s'élevant au total à des centaines de millions de dollars par an, au début des années 90. Il a pu ainsi poursuivre sa guerre. Ce faisant, des communautés qui possédaient des ressources naturelles précieuses ont été ciblées, entraînant éventuellement un appauvrissement en masse et de très gros flux de réfugiés. Le projet politique de Taylor, dont la base n'était ni territoriale, ni bureaucratique, lui a néanmoins permis d'acquérir suffisamment d'influence et de pouvoir pour gagner les élections de 1997, lorsqu'un semblant de normalité est revenu au Liberia.

Source: Reno, 1997

a retravaillé les relations politiques et accru la vulnérabilité d'un grand nombre de secteurs de la société, ces « développements » – selon la suggestion de Duffield – pourraient bien être la base d'une instabilité continue.

### Formes de guerre non conventionnelles

L'analyse de David Keen sur les fonctions économiques, que la violence a servi pendant la guerre au Sierra Leone, au cours de années 90, donne également lieu de repenser les réponses internationales face aux situations d'urgence complexes. Dans des pays, allant de l'Afghanistan au Cambodge, en passant par la Colombie, et divers pays d'Afrique, on ne peut pas dire que les conflits soient « conventionnels », en ce sens qu'ils sont combattus dans le but d'atteindre plusieurs objectifs politiques. Ce sont plutôt des luttes prolongées et fortement « factionnalisées », dont les objectifs économiques immédiats ont priorité sur les objectifs politiques.

L'analyse de Keen sur les difficultés auxquelles les organismes d'aide d'urgence ont fait face en

répondant à la crise humanitaire au Sierra Leone, laisse supposer que les responsables de l'aide d'urgence n'ont pas réellement compris le caractère changeant de la guerre. Il soutient que le problème humanitaire primordial a été établi de telle manière qui écartait toute analyse effective et qui justifiait également l'action préférée. La guerre civile brutale au Sierra Leone a souvent été dépeinte comme un chaos, éclipsant effectivement les économies politiques lucratives qui sont à la base de la violence. Les élites locales ont, en effet, influencé ce chaos, en vue de consolider leurs propres positions politiques, face à la menace de réformes démocratiques.

Ce faisant, elles se sont également taillées des activités économiques rentables, à la fois aidées et encouragées par le rôle des multinationales dans ces affaires. On n'a pas su reconnaître qu'au cours de l'année 93-94, le gouvernement tirait lui-même profit de la rébellion organisée par le Front révolutionnaire unifié visant à s'approprier sur une grande échelle des ressources comme les cultures et les diamants. Un fait crucial est que les abus commis envers les civils ne représentaient pas seulement une arme de guerre ou un moyen à des fins militaires ; ils ont aussi donné des résultats sur le plan économique, bien qu'ils allaient à l'encontre de tout objectif militaire et politique. Les soldats du gouvernement et les rebelles ont, en fait, souvent coopéré ou se sont relayés pour piller les villages.

Bien que les institutions onusiennes et les ONG aient conféré leurs respects habituels au gouvernement d'accueil, la responsabilité des attaques a été rejetée sur les rebelles. Les donateurs ont pu ainsi continuer à assurer l'écoulement de l'aide dans le pays, en passant par le circuit gouvernemental, et de maintenir l'état axé sur des réformes économiques plus larges. Mais, en contrepartie, comme le soutient Keen, il est probable que cette action a déclenché des doutes et une hostilité dans les rangs des rebelles envers des médiateurs éventuels. Le fait de ne pas mettre en lumière les abus commis par les troupes du gouvernement a également contribué à leur impunité et donc à d'autres abus.

L'aide confère également des avantages à divers intérêts locaux, qui ne contribuaient nullement à la violence et qui étaient motivés à ne pas exprimer trop d'opposition à cet égard. Ce qui importe le plus, toutefois, c'est que l'aide a servi de substitution à toute action diplomatique efficace visant à aborder les causes à l'origine de la crise. Dans cette situation, les organismes d'aide d'urgence ont très vite manqué de ressources pour répondre aux besoins croissants de la population locale. On a bien

souvent donné l'impression, néanmoins, que les opérations d'aide répondaient aux besoins évalués, même si ce n'était pas le cas. Les gouvernements occidentaux étaient ainsi tirés d'affaires du point de vue des approvisionnements à fournir aux réfugiés, de la priorité à donner aux droits de l'homme et des propositions réelles à faire pour mettre fin aux combats.

Certains arguments ont été exprimés de bonne foi par les organismes d'aide d'urgence. En revanche, d'autres ne l'ont pas été, soutient Keen, contribuant inéluctablement à l'érosion des valeurs humanitaires et à l'aggravation de la situation critique de la population. Il fait remarquer diverses méthodes employées par les organismes d'aide d'urgence pour dissimuler, en fait, les insuccès – des institutions onusiennes, en particulier, qui étaient soumises à de fortes pressions institutionnelles ou politiques – à résoudre la crise de manière acceptable. Parmi ces méthodes, on cite celle d'associer l'évaluation des « besoins » à une évaluation du nombre de personnes qui pouvaient « avec réalisme » être atteintes. C'est ainsi que, face aux contraintes de sécurité et aux capacités limitées des ONG à distribuer des vivres – qui n'ont permis d'aider que 500.000 personnes – ce chiffre a finalement été accepté comme étant le nombre total de personnes déplacées. L'omission de signaler les grandes quantités d'aide d'urgence déviées par les parties belligérantes, a également donné l'impression que le programme répondait bien aux besoins évalués. Etant donné qu'il était important de montrer aux gouvernements donateurs que leurs opérations répondaient aux besoins, Keen constate que les organismes d'aide d'urgence pouvaient souvent atteindre ce but plus facilement en donnant une impression incorrecte de l'ampleur des besoins, de la crise et du type d'action nécessaire, plutôt que de faire correspondre l'action aux besoins réels. Bien qu'on ne puisse entièrement décharger les organismes d'aide d'urgence de toute responsabilité, dans ce cas, on en fait souvent un bouc émissaire pour le problème qui, pour l'essentiel, découle de l'ambivalence des gouvernements, face à la souffrance humaine et du manque d'autres solutions possibles.

### « L'internalisation » du coût de la guerre

Malgré la dimension extérieure importante de nombreuses guerres actuelles, souvent à caractère commercial, les actions humanitaires ont tendance à être conçues sur la base d'une analyse « interne » des causes et des solutions, de préférence, locales. Comme la situation au Soudan l'illustre, cette optique a été institutionnalisée en adoptant des modèles

d'aide d'urgence « orientés vers le développement » qui servent à « internaliser » le coût de la guerre. Les répercussions en sont potentiellement nuisibles pour le bien-être de ceux qui sont pris dans cette guerre (Macrae, 1996). Deux concepts à la base de cette optique doivent être mis en doute : le « développement durable » et la « résolution de conflit ».

Comme Bradbury le laisse supposer, le problème de maintenir le financement d'opérations d'aide humanitaire de grande envergure est la vraie cause de la rhétorique de durabilité. Les ressources principales qui sont nécessaires pour améliorer les conditions des communautés affectées doivent donc provenir de ces communautés. La durabilité repose sur des notions, telles que « le financement local » pour des services sanitaires, par exemple, ou sur le fait que les personnes déplacées par la guerre peuvent parvenir à une production alimentaire durable. Dans une situation d'insécurité et de pauvreté extrêmes, ces optiques peuvent avoir des répercussions désastreuses sur le bien-être des populations, en particulier, si l'aide d'urgence n'est plus fournie.

Bradbury suggère que les organismes d'aide sont obligés d'adopter ce nouveau modèle, compte tenu de la baisse des ressources, mais ils omettent souvent de reconnaître que les populations s'en passent tout simplement. Il fait remarquer que les gouvernements, comme celui du Soudan, déterminent que les populations sont « dépendantes », afin d'accélérer un mouvement vers l'aide au développement qu'ils peuvent contrôler, tout en se délivrant des dangers que les organismes d'aide d'urgence posent à leur souveraineté. Comme le mentionne un compte rendu de l'OLS, dans certaines régions du pays, c'est en réalité la réduction des rations alimentaires destinées aux personnes déplacées par la guerre, plutôt que l'encouragement à l'indépendance, qui oblige les personnes déplacées à dépendre de « stratégies de survie » non durables et de relations économiques exploiteuses (Karim et al., 1996).

Cette dépendance de solutions « locales » proposées en vue d'aborder les problèmes humanitaires graves, se manifeste sous une autre forme inquiétante : de nombreux organismes d'aide d'urgence, en particulier les ONG, ont de plus en plus tendance à participer aux activités visant à résoudre le conflit. Eftihia Voutira appelle à la très grande prudence envers ceux qui pensent que la résolution de conflit représente une panacée pour les problèmes actuels. Un autre compte rendu récent laisse supposer que « peu de faits réels existent à l'appui des suggestions

que les ONG influent sur la construction de la paix, en partie dû au manque de structures et d'outils pour « opérationnaliser » et évaluer le processus » (Hulme, 1998: 5). Sans oublier, qu'en pratique, les ONG et les donateurs ont chacun une interprétation et une définition opérationnelle très distinctes de ce que signifie la construction de la paix.

Une critique générale s'adresse à certaines méthodes actuelles qui sont déployées dans les situations d'urgence complexes, à savoir qu'il est difficile de faire plus que s'attaquer aux symptômes du conflit. On soutient que le dialogue, l'intervention d'une tierce partie et la résolution de problèmes sont souvent des instruments qui n'ont pas de poids, face à des forces économiques et politiques puissantes – souvent à caractère externe – qui mènent au conflit. Parallèlement, une réalité plus stable, mais parfois difficile à accepter, est que les conflits peuvent être une dynamique nécessaire de l'évolution sociale. Et si on la réprime, il est réellement possible qu'elle contribue à la commission d'abus à plus long terme envers certains secteurs de la société. En ce qui concerne les causes d'un conflit, que les personnes extérieures ont souvent de la difficulté à cerner clairement dans des situations complexes, émettre des hypothèses incorrectes peut faire dévier le type d'action requise.

Dans certains cas, les initiatives de construction de la paix peuvent provoquer un arrêt temporaire de la violence. L'aide d'urgence peut ainsi être livrée ou d'autres solutions au conflit plus durables peuvent être mises en oeuvre. La question majeure reste, toutefois, de savoir si cette nouvelle activité dans sa forme nouvelle représente une réponse sensée aux tendances actuelles de violence ou simplement une autre stratégie de désengagement de la part de la communauté internationale. Elle suppose également que les personnes extérieures sont en mesure d'identifier correctement les capacités et les institutions locales, qui seraient soutenues dans toute initiative en quête de paix ; ce qui, une fois de plus, n'est pas toujours aussi simple dans les situations complexes qui caractérisent de nombreux conflits actuels.

Du fait que l'aide d'urgence n'est pas durable du point de vue politique ou physique, il ne fait aucun doute qu'une sorte de paix durable doit éventuellement être créée. Il s'agit donc moins de savoir si des activités de construction de la paix sont ou non nécessaires, mais plutôt quel genre et qui doit les assumer ? Certaines méthodes à long terme offrent un bon potentiel. Elles se fondent sur une analyse plus approfondie des conflits et visent

**Encadré 7****Soudan : les nouvelles victimes de la « paix » et le « développement »**

Le fait qui ne reçoit pas suffisamment d'attention actuellement est que les réponses internationales aux crises prolongées peuvent, dans certains cas, ne pas avoir de cohérence avec les réalités politiques. Certaines politiques onusiennes, comme le laisse supposer le compte rendu de l'OLS, peut involontairement contribuer à rendre certaines populations plus vulnérables (Karim et al., 1996). Dans le nord du Soudan, le soutien de l'ONU pour « l'intégration de la procédure de développement » a impliqué sa participation dans les projets de réhabilitation du gouvernement, qui sont étroitement liés à la stratégie militaire.

Les « villages de paix » créés par le gouvernement pour les Nubiens déplacés, par exemple, démentent le fait que ces personnes ont été 'purifiées' hors de leur territoire par les militaires ou dépossédées par des programmes agricoles de grande envergure, financés par la communauté internationale. Bradbury suggère qu'une histoire de la guerre du Soudan montre que les déplacements de populations sont un objectif des parties belligérantes visant à s'assurer que certains groupes ethniques, en fait, ne se « développent » pas. Les politiques de l'ONU laissent supposer, au mieux, une ignorance de la situation et, au pire, une adaptation aux politiques génératrices de catastrophes du gouvernement.

à renforcer les capacités locales en vue d'influencer les institutions et les structures qui jouent un rôle à empêcher et résoudre les désaccords sociaux. Le succès de ces méthodes à contribuer à des processus constructifs d'évolution sociale et institutionnelle dépend néanmoins, en majeure partie, des gouvernements donateurs. Ils ne peuvent renoncer à leur responsabilité de répondre – tout au moins par des moyens diplomatiques – aux dimensions politiques plus déclarées de la crise.



# 5

## Réaffirmer les valeurs humanitaires

### Maintenir la critique de l'aide d'urgence en perspective

Si l'on en croit la critique grandissante qui est faite des modèles d'aide d'urgence « orientés vers le développement », c'est effectivement laisser passer l'essentiel que de reprocher à l'aide d'urgence ses défauts dans la manière dont elle traite des crises humanitaires. Toute tentative de développement, quel qu'en soit la forme, dans les situations où les populations sont activement dépossédées de leurs avoirs, est vouée à l'échec. Si l'on tient compte des tendances de la violence observées dans de nombreux pays actuellement, l'aide d'urgence est probablement loin d'atteindre son objectif principal, qui est de sauver des vies humaines. Il est donc nécessaire de réaffirmer les droits inaliénables des victimes de guerre de recevoir de l'aide. Mais il faut aussi explicitement reconnaître les limites de l'aide d'urgence en l'absence de décisions politiques plus larges visant à protéger ces victimes.

Nick Stockton soutient que pour monter une défense des opérations d'aide d'urgence et réitérer les valeurs humanitaires fondamentales qui en sont à la base, il est nécessaire d'examiner les causes de l'ignorance et des mythes empiriques qui sont, intentionnellement ou non, propagés actuellement. Il met la structure humanitaire face à quatre grands

défis qui résultent de l'effondrement du soutien, à la fois public et privé, en faveur d'une action internationale visant à supprimer la souffrance. Sans nier que, dans certains cas, l'aide d'urgence peut avoir des conséquences nuisibles, Stockton soutient qu'il est critique de maintenir un sens de « proportion » lorsqu'on évalue l'impact global de l'aide d'urgence sur les initiatives entreprises en vue d'alléger la souffrance humaine.

Comme le laisse supposer Stockton, le défi le plus insidieux lancé aux valeurs humanitaires est peut-être la notion que de nombreuses victimes de catastrophes ne peuvent s'en prendre qu'à elles-mêmes pour leurs difficultés et qu'elles ne méritent pas véritablement d'être aidées. Les réfugiés hutus qui se sont retrouvés dans l'est du Zaïre après le génocide rwandais en 1994 en sont un exemple. Bon nombre d'organismes d'aide d'urgence et d'autres les ont dépeints comme des « extrémistes » résolus à achever le génocide qu'ils avaient commencé au Rwanda en 1994. Par « pragmatisme », il a été soutenu qu'ils ne devraient plus bénéficier d'une aide humanitaire et qu'ils devraient même être rapatriés de force.

En réalité, la vaste majorité des dénommés « extrémistes » n'étaient pas coupables de génocide – parmi eux, un nombre important d'enfants. L'argument humanitaire était tout à fait clair,

souligne Stockton : si l'on retire l'aide pour la raison que ceux qui en ont besoin sont peut-être des criminels, on en vient à appliquer de manière arbitraire « la peine avant le jugement », privant, en fait, les populations du droit de vivre pour cause de leur criminalité présumée. Dans le cadre d'un engagement de respecter les principes de neutralité et d'impartialité, le retrait de l'aide comme moyen de substitution à l'action politique, militaire ou judiciaire, est donc un acte indéfendable. En se servant du cas du Rwanda/ancien Zaïre pour justifier une coupure de l'aide d'urgence dans d'autres situations, comme certains organismes l'ont fait, un précédent dangereux a été établi et les valeurs humanitaires en sont menacées ailleurs.

Un deuxième argument avancé par les « nouveaux pragmatistes », comme les désigne Stockton, est que l'aide, à la fois prolonge la souffrance et pare à la nécessité de trouver des solutions locales à des problèmes qui sont, en fait, « locaux ». Certains ont l'idée que si l'aide devait s'arrêter, les guerres et les situations d'urgence complexes s'éteindraient. Se faisant l'écho d'une opinion exprimée par d'autres, Stockton soutient fermement que cette idée fautive n'a aucun fait à l'appui. Les analystes qui mentionnent la notion de « causes premières »

#### Encadré 8

##### L'aide déclenche-t-elle la violence ?

Dans le cadre des économies de guerre qui ont surgi, ces dernières années, dans de nombreux pays allant de l'Afghanistan au Cambodge, en passant par le Sierra Leone et le Soudan, les faits suggèrent que les ressources en aide d'urgence ne sont qu'une goutte d'eau dans l'océan. Le montant de l'aide internationale destinée à l'Afghanistan, par exemple, s'élève à quelques 100 millions de dollars US par an, alors que l'héroïne produite dans le pays a une valeur totale au niveau du revendeur de quelques 15 milliards de dollars US. L'économie de guerre de l'Afghanistan prospère sur l'anarchie et l'effondrement des structures administratives civiles et publiques et il n'est guère probable que si l'aide d'urgence était coupée, les niveaux de violence actuels en seraient fondamentalement affectés. Ce qui est plus évident, c'est que tout abus de l'aide est potentiellement intensifié, lorsque les gouvernements détournent leur attention des crises prolongées.

ignorent fort à propos le legs du colonialisme, l'ajustement structurel, la dette extérieure, le commerce des armes et le comportement avide des sociétés, pour la raison qu'il n'est pas « politiquement acceptable » de mettre en relief ces aspects ou qu'ils soulèvent des questions qu'ils ne peuvent, ni ne désirent aborder.

Dans les conflits armés, on ne peut absoudre les facteurs locaux de toute responsabilité, mais on risque de confondre « corrélation avec causalité », soutient Stockton. La conséquence de ce raisonnement erroné, suggère-t-il, est d'affirmer que nous pouvons empêcher les accidents de la circulation et les incendies en abolissant les ambulances et les voitures de pompiers. Des milliers de vies humaines risquent donc d'être sacrifiées pour une alliance commode d'opportunisme politique et financier qui étaye la nouvelle importance accordée aux politiques qui aspirent à « ne faire aucun tort » ou à soutenir « des solutions locales pour des problèmes locaux ».

La critique que l'aide humanitaire entraîne une dépendance, est devenue un truisme. En l'examinant de plus près, comme l'affirme Stockton, cette évidence a été exagérée. L'aide, soutient-on, provoque l'indolence et pare, en fait, à la nécessité que les populations locales ont de trouver des solutions à leurs propres problèmes.

Toutefois, l'aide d'urgence représentant moins de 10 pour cent de toute l'aide internationale au développement en 1994 – à son plus fort niveau – les montants disponibles semblent dérisoires, fonction du nombre véritable de personnes qui sont ciblées par les organismes d'aide d'urgence. En prenant le chiffre officiel de la Banque Mondiale de 365 dollars par an, comme repère de pauvreté absolu, le montant attribué aux victimes de guerre ou d'une catastrophe naturelle est, en fait, bien, bien inférieur.

Actuellement, il est généralement accepté que les stratégies de survie des victimes de guerre reposent, avant tout, sur leurs propres ressources, leurs méthodes de survie audacieuses et les réseaux sociaux extensifs auxquels elles appartiennent. En revanche, ceux qui ne sont pas pris dans ce filet de sauvetage dépendent de l'aide d'urgence de manière disproportionnée. De plus, les études montrent que les bénéficiaires de cette aide la considèrent comme une source alimentaire provisoire, non fiable et inadéquate. La structure de l'aide en est, en grande partie, responsable, car elle n'atteint pas les nécessiteux de façon suffisamment effective ou extensive pour leur

fournir une aide, où et quand ils en ont besoin. Ainsi, l'idée d'invoquer la culture de dépendance pour justifier une réduction des dépenses internationales en aide, n'est corroborée ni par la logique, ni par la manière manifeste dont l'aide d'urgence est fournie actuellement.

Outre les arguments stratégiques visant à déprécier l'aide d'urgence, des critiques sont lancées contre l'effectivité des organismes d'aide d'urgence. On met en relief, en particulier, la prolifération énorme d'ONG, ces dernières années. Bon nombre d'entre elles manquent, semble-t-il, de professionnalisme et d'expérience sur le terrain. Les organismes sont également critiqués pour ne pas collaborer ensemble de manière plus effective et pour réclamer à cor et à cri l'attention des médias, dans le but de rehausser leur image et de se procurer des capitaux pour leur activité. Tout en admettant que leur comportement pose des difficultés, Stockton suggère qu'un plus grand nombre d'organismes pour répondre aux crises humanitaires et le plus grand reportage que les médias accordent à la souffrance humaine, sont

deux facteurs positifs qui pourraient, en fait, être essentiels à une meilleure action internationale contre les catastrophes.

Des initiatives ont également été entreprises, comme le note Stockton, en vue de faire respecter aux organismes d'aide d'urgence le Code de conduite du Mouvement de la Croix-Rouge et des ONG. On aspire également à déterminer des normes plus précises pour l'action humanitaire et des moyens possibles pour les faire appliquer. Ces démarches sont notables, car elles pointent vers une meilleure responsabilité de la part des organismes d'aide d'urgence envers leurs mandants, qui sont les victimes de guerre. Compte tenu du fait que « la demande d'aide humanitaire semble devancer l'offre de compassion officielle ou privée », Stockton soutient, néanmoins, l'idée suivante : en réévaluant les valeurs humanitaires aujourd'hui, il faut considérer que l'enjeu principal est de forger un réengagement du public avec les tragédies humaines que sont la pauvreté et la violence.



# 6

## Conclusion

Certains contesteront l'idée que les changements récents de la réponse internationale aux crises prolongées constituent un nouvel « ordre du jour », bien moins une politique coordonnée des gouvernements donateurs. Toutefois, en l'absence de réponse cohérente aux dimensions plus larges de la crise, cet « ordre du jour » apparaît par défaut. Son impact sur les populations qui souffrent et les limites des actions actuelles ne peuvent pas être ignorés.

Sans une plus grande volonté politique de s'engager à aborder les causes à la base des conflits, il se peut fort bien qu'une augmentation de capitaux pour les activités humanitaires et les réformes techniques de la structure de l'aide d'urgence soient d'une utilité limitée. La raison repose sur deux hypothèses importantes, à la base du travail de nombreux organismes d'aide d'urgence, qui sont mal assurées actuellement dans certains conflits armés. Ces hypothèses, qui forment la base pour rendre opérationnels les principes de neutralité et d'impartialité, sont que l'on peut distinguer les civils du personnel militaire actif, et que ceux qui fournissent l'aide d'urgence sont en mesure d'assurer qu'elle atteint les nécessiteux.

Les conflits armés actuels se caractérisent souvent par une autorité politique fragmentée, des tactiques militaires qui ciblent directement les civils et un

manque total de respect des Conventions de Genève de la part des belligérants. Dans certains cas, il est difficile de différencier entre les agresseurs et les victimes, car les civils en sont venus à être obligés de recourir à des méthodes violentes pour assurer leur survie. Dans ces circonstances, il a été suggéré qu'une aide livrée avec une compétence technique et un professionnalisme accru – et en s'efforçant de se conformer plus étroitement aux principes humanitaires – peut être vaine si des mesures ne sont pas prises pour ralentir le comportement des parties belligérantes (Bradbury, 1997). En Somalie et dans l'ancienne Yougoslavie, l'expérience a déjà fait ressortir que toute tentative de régler les parties belligérantes en se servant de la force militaire à l'appui des programmes humanitaires, avait ses limites.

En s'appuyant sur la longue expérience du CICR, des organismes d'aide d'urgence ont donc tenté de concevoir des mécanismes visant à influencer sur le comportement des parties belligérantes. Dans le sud du Soudan, par exemple, *Operation Lifeline Sudan* a élaboré plusieurs « règles de base » que les mouvements rebelles du Sud ont signés. Ces règles stipule qu'une aide humanitaire soit fournie uniquement si l'accès est gratuit et protégé, et le comportement, humain, en temps de guerre (Levine, 1997). Des tentatives similaires ont eu lieu au

Liberia, où les ONG ont créé des “Protocoles d’opération”, qui déterminent les conditions humanitaires applicables à l’aide d’urgence. Bien que ces codes de conduite représentent une amélioration importante pour tenter de protéger ce à quoi les victimes de guerre ont droit, leur effectivité dépend étroitement de la volonté et des capacités des gouvernements donateurs et des organismes d’aide d’urgence pour les faire appliquer.

Les tendances générales dégagées au cours du séminaire penchent vers un désengagement progressif des pays donateurs hors des régions en crise. Elles indiquent que rien ne se produira, sauf si les gouvernements peuvent être convaincus que ceci est nécessaire pour des raisons non seulement humanitaires, mais aussi politiques. Il est donc essentiel que les organismes d’aide d’urgence complètent les initiatives en vue de livrer l’aide, et réglementent le comportement des parties belligérantes à l’aide de stratégies plus larges visant à provoquer l’élaboration de solutions durables aux problèmes de violence et d’insécurité.

L’enjeu est énorme. Plusieurs activités nouvelles – comme la construction de la paix et le suivi des droits de l’homme – ont été déléguées, ces dernières années, aux ONG d’aide d’urgence. De par cette délégation, les gouvernements tentent, en majeure partie, d’éviter d’avoir à traiter eux-mêmes des réalités politiques complexes. Au cours de leur expansion dans ces nouveaux domaines d’activité, pour lesquels elles ne sont pas toujours bien préparées pour être effectives, les ONG se sont exposées à la critique.

En vue d’aborder ces problèmes, un consensus plus précis sera nécessaire, afin de déterminer les types de problèmes pour lesquels les responsables de l’aide d’urgence ont les qualifications et compétences requises et s’ils relèvent de l’action militaire ou politique (Macrae, 1997). Parallèlement, des raisons existent aussi pour lesquelles les ONG d’aide d’urgence sont contraintes à déterminer leurs activités avec plus de précision, selon les critères de l’humanitarisme, au sens « pur » du CICR, ou pour des raisons plus politiques. Certaines pourraient ainsi se concentrer à fournir une aide d’urgence sans compromettre la sécurité de leur personnel ou la notion d’« espace humanitaire », qui est importante si elles veulent atteindre les nécessiteux. Pour celles qui choisissent une ligne politique plus dégagée, plusieurs formes de recommandation leur seraient offertes pour aborder les autres facteurs qui activent la crise et les contraintes politiques au niveau national et international, vers une action humanitaire plus effective.

Lorsqu’elles doivent décider de la procédure à suivre, les ONG font face à plusieurs dilemmes précis. Premièrement, dans la structure de l’aide actuelle déterminée par le marché, bon nombre d’ONG en sont arrivées au point où elles dépendent bien de trop du financement des gouvernements pour des activités comme la fourniture d’aide alimentaire. Il leur sera difficile, par conséquent, d’entreprendre des activités plus politiques, qui pourraient être perçues comme allant à l’encontre des intérêts des donateurs et qui nécessiteraient donc de trouver de nouvelles sources de financement. Deuxièmement, il se peut qu’en continuant à être opérationnelles sur le terrain et à effectuer des activités qui, selon les gouvernements d’accueil et les parties belligérantes ont un caractère politique, leur activité ne soit pas non plus compatible. Leur aptitude à délivrer une aide d’urgence aux nécessiteux serait menacée, de même que la sécurité de leur personnel.

Il est évident qu’une manière souple de procéder à l’action humanitaire est nécessaire, mais on ne peut esquiver le fait que les ONG doivent prendre du recul et réévaluer les méthodes actuelles. Ce qui nous mène à un troisième dilemme possible, peut-être plus difficile à résoudre, car il met en question le principe sacré que tout le monde a droit à une aide immédiate. Dans les cas où les ressources sont limitées et où on est plus conscient des limites des méthodes actuelles, il s’avère peut-être nécessaire de faire un choix odieux du point de vue moral – par exemple, entre le désir d’empêcher la souffrance de quelques-uns dans l’immédiat ou d’assurer le bien-être à long terme d’un grand nombre, en s’efforçant d’éviter les conflits.

L’une des caractéristiques du milieu complexe actuel dans lequel l’action humanitaire est exercée (Macrae, 1997) est l’incertitude croissante à déterminer comment établir l’ordre de priorité des principes éthiques et des objectifs moraux, et elle doit être confrontée en toute franchise. Si les principes à la base de l’action humanitaire, au sens « pur » du CICR, ne sont plus les meilleurs moyens d’aider les victimes de guerre, en raison de contraintes sur place ou dans la structure d’aide d’urgence, il est peut-être préférable que les ONG d’aide d’urgence réévaluent le sens qu’elles donnent à la « responsabilité » envers les victimes de guerre. Elles réaliseront peut-être que les obligations qui en découlent sont mieux accomplies à l’aide d’autres formes d’action et en respectant des principes différents, comme la notion de « solidarité ». Bien que cette réalisation laisse supposer une interprétation et une application plus larges des

valeurs humanitaires, ainsi que le recours à d'autres stratégies, elles ont un rôle potentiellement important à jouer au cours de la réévaluation de l'impératif humanitaire.

Bon nombre d'organismes d'aide d'urgence ont toujours fait une nette distinction entre l'action « humanitaire » et l'action « politique ». Ce principe est au coeur de leur façon de faire. Bien que la dépolitisation de l'action humanitaire soit un élément important de l'opérationnalisation des principes de neutralité et d'impartialité, elle ne pare pas à la nécessité d'obtenir une interprétation politique des problèmes et des solutions requises. En réalité, les interventions d'aide d'urgence ont un impact politique qu'on ne peut négliger, tout au moins du fait que les actions humanitaires ont, par moment, permis aux gouvernements de ne pas avoir à aborder les causes des conflits armés, de manière plus active. Bien que cette constatation ne doit pas être un prétexte pour réduire l'aide, comme cela s'est déjà produit, la question principale est de savoir quel type de « politique » convient le mieux aux populations qui sont prises dans les guerres.

Mark Duffield a laissé supposer que les difficultés auxquelles les nations industrialisées font face pour répondre aux conséquences de la polarisation mondiale, l'exclusion sociale et l'instabilité prolongée, reflètent les difficultés auxquelles elles font face en abordant leurs propres différends internes (Duffield, 1997). Une baisse des dépenses sociales en général en est la cause, et le fait qu'elles dépendent progressivement des forces du marché pour aborder les inégalités sociales plutôt que d'une action politique ferme. Ceci laisserait supposer, comme le remarque Duffield, que la réponse externe aux crises humanitaires ne changera que lorsque, et si des solutions à ces problèmes internes peuvent être décelées. Ce n'est pas non plus une excuse pour se désengager davantage des régions en crise, mais il ressort qu'une interprétation plus large des contraintes est nécessaire pour que l'action humanitaire soit effective.

Tout en étant fondamentale, la question politique est trop importante pour la laisser aux politiciens. Il se peut qu'à longue échéance, la meilleure façon de trouver des solutions durables aux crises prolongées, soit de pouvoir « humaniser » la politique. Par le passé, les associations civiles, dont celles qui appartiennent à la communauté de l'aide, représentaient la conscience des sociétés et ont joué un rôle-clé à faire respecter les valeurs humanitaires. Comme l'entreprise humanitaire est de plus en plus dirigée par le marché, les ONG d'aide d'urgence

ont été dépouillées de leur aptitude à faire avancer les actions politiques requises. En raison de leur proximité de la crise, les ONG sont, pourtant, les mieux placées à communiquer la gravité de la situation à ceux qui peuvent changer les choses, en les sensibilisant et/ou à l'aide de stratégies de recommandation.

Toutefois, l'enjeu à long terme ne consiste pas fondamentalement à démoniser les politiciens ou les administrateurs d'aide. Comme Nick Stockton le suggère, un moyen important pour réévaluer les valeurs humanitaires est de forger un réengagement du public dans les tragédies humaines de pauvreté et de violence. Il en est ainsi, car le public représente la plus grande source de soutien inexploitée pour l'action humanitaire, mais généralement pas de la manière envisagée par une majeure partie de la population. A défaut d'une interprétation plus précise des causes d'une crise humanitaire, on a laissé croire au public que ce dont on a essentiellement besoin, c'est d'un peu plus de considération et d'un peu plus d'argent pour mettre les choses en ordre. Ce faisant, on a laissé l'immense potentiel politique du public pour influencer sur les politiques du gouvernement se relâcher.

La dépolitisation de l'action humanitaire a aussi contribué, de bien des manières, à une tendance d'associer l'impératif moral de mettre fin à la souffrance humaine à l'argument que les pays plus riches, industrialisés doivent le faire. Ce faisant, les personnes les plus concernées, celles du Sud, ont souvent été laissées en dehors des débats. Sans leur apport, on ne pourra élucider ces soi-disant « causes sous-jacentes » du conflit, ni déterminer comment d'autres « relations équitables » entre le Nord et le Sud peuvent être restaurées. Ce n'est qu'à partir de ce moment-là que ceux qui prétendent actuellement que les solutions offertes sont les seules politiquement « réalisables » pourront être mis au défi avec vigueur, et des actions plus innovatrices et appropriées, être proposées.

# Annexe

Synopsis en anglais d'exposés individuels présentés lors du séminaire du D.E.C., Londres, février 1998. Des exemplaires de certains textes complets sont disponibles auprès du RRN.

## **L'effondrement de l'humanitarisme ? : une anatomie de l'attaque – Joanna Macrae**

Cet exposé a pour objet d'analyser les diverses origines et le caractère des attaques portées aux principes et à la pratique humanitaires. Cette dissection offre un prélude à d'autres exposés, et en vue de mettre en relief la manière dont les acteurs humanitaires doivent accroître la sophistication de la défense de leur morale éthique et de leur pratique.

## **L'aide et la violence en Afrique de l'ouest – David Keen**

Cet exposé explore les fonctions de la violence dans les conflits contemporains, en particulier les fonctions économiques. Les conséquences de cette analyse pour l'aide sont débattues en faisant mention spécifiquement du Sierra Leone.

## **Résolution des conflits : la nouvelle panacée ? – Eftihia Voutira**

L'objectif de cet exposé est de présenter un compte rendu de la logique des pratiques pour résoudre les conflits, comme les donateurs et les ONG l'encouragent, à la fois à des fins palliatives et préventives, dans des situations de conflit de grande envergure. Il examine en critique les principales hypothèses sur la « résolution des conflits », comme méthode d'intervention humanitaire employée par les ONG du nord, qui tentent de s'identifier comme agents de la « société civile » sans préciser l'exact rôle qu'elles jouent vis-à-vis des états dans lesquels elles fonctionnent. Il signale quelques-unes des limites des méthodes actuelles, dont le manque de clarté dans leur emploi de termes-clé et de leurs conséquences lorsqu'ils sont appliqués, comme ils ont tendance à l'être, dans des situations interculturelles.

## **Normaliser la crise en Afrique – Mark Bradbury**

Les manières développementales de procéder à l'aide humanitaire sont, dès lors, l'orthodoxie en matière de politique de l'aide et en pratique. D'après plusieurs études et évaluations sur le terrain sur des programmes d'aide en Afrique, cet exposé offre quelques réflexions sur les conséquences de ce phénomène pour le bien-être et les droits des populations en détresse.

## **De l'asile au rapatriement : les organisations internationales, les mandats, la protection et l'aide – Guy Goodwin-Gill**

Breve vue d'ensemble d'opérations récentes entreprises, en particulier, par le Bureau du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, qui soulève des questions importantes à propos du rôle et de la pertinence des « mandats » (en particulier, ceux qui ont des conséquences organisationnelles ou « constitutionnelles ») dans la livraison d'aide humanitaire et l'exécution d'autres fonctions. L'importance de l'extension des mandats du HCR dans certaines activités sur le terrain, invite à examiner dans quelle mesure certaines fonctions « réglementaires » ont peut-être été supplantées, en fait sinon en droit, et le rôle des principaux donateurs dans la direction de développements institutionnels visant à convenir à un certain ordre du jour.

## **L'humanitarisme militaire : tendances et enjeux – Michael Pugh**

Une tendance importante dans la doctrine militaire pour les soi-disant « opérations de soutien à la paix » est d'insister sur la stabilité et la sécurité en vue de faciliter la livraison d'aide d'urgence humanitaire et d'établir les conditions pour procéder à la construction de la paix. L'analyse du discours dans ce contexte est orienté vers le combat et place les opérations de soutien à la paix dans un rayonnement qui inclut la coercition et la mise en application. Cette tendance est renforcée par une autre vers la sous-traitance stratégique aux « coalitions de ceux qui sont disposés et capables ». Une deuxième tendance importante a été d'institutionnaliser la participation des forces militaires dans les activités d'aide, de construction de la paix et de développement. Bien que l'engagement de forces pour le maintien de la paix dans des activités « humanitaires » de bienveillance est établi de longue date (avec des résultats variés), les tendances actuelles renferment des contradictions qui minent les principes humanitaires.

## **Les seigneurs de la guerre, les règles après l'ajustement et la protection privée – Mark Duffield**

L'exposé examine l'émergence de projets politiques dans le Sud, y compris des formes d'état qualifiées, qui ne nécessitent plus d'établir l'autorité politique territoriale, bureaucratique ou basée sur le consentement. Parallèlement, ces projets sont liés à un réseau croissant d'activités économiques parallèle et floue. Contrairement aux représentations de pénurie ou de dégradation, l'instabilité prolongée est symptomatique des nouvelles formes croissantes d'économie politique. Toutefois, tout en étant innovateurs sur le plan politique par rapport à la globalisation, ces projets imputent souvent un coût social et normatif élevé.

## **A la défense de l'humanitarisme – Nicholas Stockton**

Depuis la situation d'urgence de 1994 dans la région des Grands Lacs en Afrique, nous sommes témoins d'un effondrement des niveaux d'humanitarisme privé et public. Les explications sont nombreuses pour cette indifférence manifeste envers les difficultés des populations africaines et ailleurs. Cet exposé explore quatre enjeux majeurs faisant face à l'humanitarisme : le concept de victimes de catastrophes qui ne méritent pas de l'être ; les points de vue du « Nouveau pragmatiste » qui fait appel à des solutions locales ; les évocations d'une culture de dépendance et les attaques dirigées contre le professionnalisme des organismes humanitaires mêmes. Ces enjeux ont tous servi à endommager la réputation des initiatives d'aide d'urgence en cas de catastrophe, tandis que les codes de conduite humanitaires demeurent aussi valides que jamais.

# Références

- Adams, M. et Bradbury, M. (1995) 'Conflict and Development: Organisational Adaptation in Conflict Situations' (Le conflit et le développement : adaptation organisationnelle dans les situations de conflit), Document de concertation d'Oxfam n° 4, OXFAM (RU & I).
- Bradbury, M. (1997) 'Behind the Rhetoric of the Relief-to-Development Continuum' (Origine du continuum aide d'urgence-développement), document préparé pour les ONG dans le Projet en situations d'urgence complexes, septembre.
- Darcy, J. (1997), 'Les droits de l'homme et le droit humanitaire international : ce que les agents d'aide d'urgence doivent savoir', Dossier thématique du RRN n° 19, The Overseas Development Institute, Londres.
- De Waal, A. (1997) 'Famine Crimes: Politics and the Disaster Relief Industry in Africa' (Les crimes de famine : la politique et l'industrie de l'aide d'urgence en situation de catastrophe en Afrique). African Rights et James Currey, Oxford et Bloomington.
- Duffield, M. (1994) 'L'économie politique de la guerre intérieure : la cession d'avoirs, les situations d'urgence complexes et l'aide intérieure', rédigé par J. Macrae et A. Zwi War and Hunger: Rethinking International Responses to Complex Emergencies (La paix et la faim : repenser les réponses internationales aux situations d'urgence complexes), pp. 50-69, Londres: Zed Books with Save the Children (UK).
- Duffield, M. (1997) 'L'action humanitaire en Afrique : le nouveau paradigme d'aide et le développement séparé', New Political Economy été.
- Goodhand, J. et Hulme, D. (1997) 'Les ONG et la construction de la paix dans les situations d'urgence politiques complexes : une introduction', Document de travail n° 1, les ONG et le Projet de situations d'urgence politiques complexes, Université de Manchester/INTRAC.
- Hathaway, J.C., 'Nouvelles orientations visant à éviter les problèmes difficiles : la distorsion du rôle palliatif de la protection des réfugiés', dans le Journal of Refugee Studies, vol.8, n° 3, 1995.
- Karim, A., Duffield, M., Jaspars, S., Benini, A., Macrae, J., Bradbury, M., Johnson, D., Larbi, G., Hendrie, B., (1996 July) Operation Lifeline Sudan: un compte rendu, Université de Birmingham/Service des affaires humanitaires, Birmingham et Genève.
- Keen, D. et Wilson, K. (1994) 'Intervenir dans la violence : une réévaluation de l'aide d'urgence en temps de guerre', rédigé par J. Macrae et A. Zwi War and Hunger: Rethinking International Responses to Complex Emergencies, pp. 209-221, Londres: Zed Books with Save the Children (UK).
- Levine, I. (1997) 'Promouvoir les principes humanitaires : l'expérience du Sud du Soudan', Dossier thématique du RRN n° 21, Overseas Development Institute, Londres, mai.
- Macrae, J. et Zwi, A. (eds), 1994 War and Hunger: Rethinking International Responses to Complex Emergencies, Londres : Zed Books with Save the Children (UK).
- Macrae, J. (1996) 'Aid and War: Some Current Debates' (L'aide et la guerre : quelques débats actuels), document présenté lors d'un atelier d'Oxfam sur le conflit, Birmingham, février.
- Macrae, J. (1997) 'Les origines du malaise : établir le contexte des débats éthiques actuels', dans ECHO/VOICE 'Ethics in Humanitarian Aid: Rapport sur la tribune des ONG ECHO/VOICE : Dublin, les 9 et 10 décembre' pp. 28-36, Bruxelles : ECHO/VOICE.
- Macrae, J. & Bradbury, M. (1998) Aid in the Twilight Zone: A Critical Analysis of Humanitarian-Development Aid Linkages in Situations of Chronic Instability (L'aide dans la zone floue : analyse critique des liens entre l'aide humanitaire et l'aide au développement dans les situations d'instabilité chronique). Rapport pour UNICEF. ODI/Humanitarianism and War Project. Londres et Providence, R.I.
- Reno, W. (1997) 'Les situations d'urgence humanitaires et les économies des seigneurs de la guerre au Liberia et au Sierra Leone', Document de travail de WIDER n° 140, Université des Nations unies, Institut mondial pour la recherche économique de développement, Finlande, août.
- The Reality of Aid 1996: An Independent Review of International Aid (La réalité de l'aide 1996 : compte rendu indépendant de l'aide internationale), Londres, Earthscan, 1996.

# RRN

## Historique

Le Réseau aide d'Urgence et Réhabilitation (RRN) a été conçu en 1992 et inauguré en 1994. Son objectif est de permettre l'échange de renseignements professionnels dans le domaine croissant de l'aide humanitaire. Le besoin pour un tel système a été identifié au cours de recherches menées par l'Overseas Development Institute (ODI) concernant le rôle changeant des ONG dans les opérations d'aide d'urgence et de réhabilitation. Il a été établi après que d'autres réseaux administrés au sein de l'ODI eurent consultés. Depuis avril 1994, le RRN offre régulièrement trois types de publications: des Revues sur l'état des connaissances, des Dossiers thématiques et des Bulletins d'information en anglais et en français. Le RRN entre actuellement dans sa seconde phase de trois ans (fin 1996 - fin 1999), avec le soutien de quatre nouveaux donateurs – DANIDA, le Ministère irlandais des affaires étrangères, SIDA (Suède) et DFID-UK. Au cours de cette phase de trois ans, le RRN cherchera à accroître sa portée et son importance pour le personnel des organismes d'aide humanitaire et à promouvoir encore davantage la bonne pratique.

## Objectif

Améliorer la politique de l'aide et son application, comme elle concerne des situations politiques d'urgence complexes.

## But

Contribuer à l'apprentissage individuel et institutionnel en encourageant l'échange et la diffusion d'informations pertinentes au développement professionnel de ceux dont l'activité consiste à assurer une aide humanitaire.

## Activités

Commissionner, publier et diffuser les études et les observations concernant les questions de bonne application pratique en matière de politique et de programmation dans les opérations humanitaires, principalement sous la forme de publications écrites en anglais et en français.

## Public ciblé

Les personnes et les organismes dont l'activité consiste à assurer une aide humanitaire aux niveaux national et international, au siège et hors siège, dans le 'Nord' et le 'Sud'.

Le Réseau aide d'Urgence et Réhabilitation a le soutien de :