

## - Quand l'aide s'en va en guerre : le nouveau paradigme -

Jean-Bernard Véron<sup>1</sup>

### Une nouvelle finalité pour l'aide

L'aide étant une relation liant deux parties, chacune doit y trouver son compte. Cela signifie que l'aide a une double finalité : d'une part permettre aux pays en développement de résoudre leurs problèmes plus rapidement ou plus efficacement qu'ils ne le pourraient en ne comptant que sur leurs propres forces et, d'autre part, servir les intérêts bien compris des pays qui la dispense.

### **Du point de vue des pays bénéficiaires**

Vis-à-vis de ces pays, l'aide s'est toujours donnée, simultanément ou successivement, deux missions principales.

La première est d'y stimuler la croissance économique. Elle s'y efforce soit directement en soutenant des investissements productifs, soit indirectement en appuyant la réforme des politiques et des institutions afin de libérer les forces du marché ou en finançant les infrastructures indispensables aux activités économiques.

La seconde mission est de lutter contre la pauvreté par le biais de programmes sociaux, notamment en matière de santé et d'éducation, ou, à une échelle plus ambitieuse, en alignant ses stratégies sur une batterie d'objectifs tels que ceux du Millénaire pour le Développement.

De fait, croissance économique et lutte contre la pauvreté sont supposées converger *in fine* puisque il est prouvé qu'une croissance forte est le meilleur vecteur de la réduction de la pauvreté et que certains investissements sociaux, en particulier dans le secteur de l'éducation, sont la condition *sine qua non* du développement économique de demain.

### **Du point de vue des pays donateurs**

Servant des stratégies d'influence dans des domaines variés qui peuvent être commerciaux, économiques, culturels, politiques ou militaires, l'aide aux pays en développement est un des outils de la politique étrangère des pays développés.

Dans certaines circonstances historiques, ces objectifs du Nord peuvent être extrêmement prégnants. Une des meilleures illustrations en est le Plan Marshall dont l'objectif de reconstruction de l'Europe au lendemain de la seconde guerre mondiale obéissait à une stratégie de consolidation du camp occidental dans la perspective de la confrontation avec le bloc socialiste. De ce point de vue, il est sans doute le premier programme d'aide clairement conçu dans une optique de sortie de conflit, et à ce jour l'un des plus réussis.

Dans le même ordre d'idée, l'aide dispensée par chacun des deux blocs tout au long de la guerre froide visait avant tout à consolider ses « champions » pour leur éviter de céder aux

---

<sup>1</sup> Conseiller à la Direction de la stratégie de l'Agence française de développement.

sirènes du camp opposé. Ainsi, l'aide massive du monde occidental au Zaïre du Président Mobutu, ou du camp socialiste au Cuba de Fidel Castro, n'était que très accessoirement motivée par le souci de développer les pays en question.

Cette finalité geo-politique de l'aide, où l'objectif sécuritaire est fort, a été dramatiquement réactualisée après les attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis. Il est en effet apparu que la sécurité du Nord pouvait dépendre du Sud, à tout le moins de manière indirecte (terrorisme, pandémies, trafics en tous genres), ce qui a conduit un nombre croissant de pays développés à enrôler l'aide comme un des outils pour traiter les questions de conflit et d'instabilité dans les pays en développement.

### **Une entrée en matière par étapes**

Les pionniers de l'implication de l'aide dans les conflits du Sud furent incontestablement les organisations humanitaires. Au fil du temps elles se dotèrent d'un corps de doctrine rodé, fondé sur la simplicité des objectifs (soulager les souffrances immédiates), la robustesse des interventions dans les situations les plus chaotiques et la neutralité vis-à-vis des belligérants.

Puis vint la mission de reconstruire ce que les guerres avaient détruit. On s'attela d'abord à ce que l'aide savait le mieux faire, pour le pratiquer quotidiennement en temps de paix, c'est à dire rebâtir infrastructures et équipements. Tout naturellement, on compléta le *hard* par le *soft*, puisqu'il fallait bien des instituteurs pour ces nouvelles écoles et des infirmiers dans les centres de santé reconstruits. Un cran plus avant, il s'agissait de remettre en état les administrations tant techniques que financières, ne serait-ce que pour en faire les récipiendaires de l'aide internationale. De là on se hasarda dans le domaine infiniment plus complexe de l'ingénierie sociale et politique en s'attaquant, par exemple, à la démocratisation des régimes et au rétablissement d'un état de droit.

L'étape suivante, la plus ambitieuse, ne vise à rien moins que de confier à l'aide une mission de prévention des conflits. Il s'agit alors soit d'empêcher qu'un pays en sortie de guerre y retombe, soit même d'en éviter le déclenchement. L'aide est appelée, pour ce faire, à traiter les maux structurels qui seraient le terreau de la violence, c'est-à-dire, pour faire court, la pauvreté et la stagnation économique, autant dire tout ce à quoi l'aide tente de porter remède dans les pays en développement.

Parallèlement à cet élargissement progressif du champ d'action de l'aide, la communauté internationale multipliait, en général sous couvert des Nations Unies, les interventions centrées sur les conflits dans le cadre de missions d'interposition, puis d'imposition de la paix et, enfin, de construction de celle-ci. A mesure que l'ambition croissait, il apparut que les moyens militaires et diplomatiques n'y suffisaient pas et l'aide fut mise à contribution pour apporter sa pierre à l'oeuvre commune. Sous le vocable d'opération intégrée on vit ainsi se mettre en place, au Timor Leste, en Sierra Leone, en Afghanistan et en République démocratique du Congo, des interventions multi-acteurs et multi-composantes associant soldats, diplomates, humanitaires et développeurs.

### **Des défis de grande ampleur**

Ces nouvelles missions confiées à l'aide illustrent bien l'adage selon lequel il y a loin de la coupe aux lèvres. En effet, non seulement l'aide doit se débarrasser de son innocence techniciste, mais il lui faut également traiter des problématiques qui lui étaient inconnues.

## Bien comprendre...

Bien comprendre, cela signifie d'abord analyser les causes et dynamiques d'un conflit de manière à baliser aussi exhaustivement que possible le contexte dans lequel l'aide se déploie. Ce faisant, elle doit se départir de son biais techniciste et admettre qu'elle est un acteur, et souvent fort puissant, de la société dans laquelle elle se déploie et donc qu'elle n'est pas neutre, ou n'est pas perçue comme telle par la société en question.

*Nolens volens* l'aide est en effet partie au conflit, ce qui en fait une « cible » pour les factions qui s'opposent les unes aux autres. Cela est évident dans le cas de l'assistance humanitaire, parce qu'elle est présente dans le temps même du conflit. Le pillage de l'aide alimentaire par les seigneurs de la guerre en Somalie pour nourrir leur propre clan ou affamer les autres, l'appui aux camps de réfugiés hutu dans le nord est de la République démocratique du Congo au lendemain du génocide rwandais et, ce faisant, l'entretien d'une base de recrutement dans laquelle puisaient les rebelles opposés au régime de Kigali ou le jeu de chat et de souris du gouvernement de Khartoum et de la rébellion sudiste au Soudan pour tour à tour libérer, bloquer et contrôler les flux d'aide humanitaire sont des exemples connus et bien documentés. Mais on trouve également des cas de manipulation de l'aide au développement en Angola et au Mozambique à l'époque des guerres civiles, au Tchad avec une répartition des financements internationaux qui fait la part belle à la minorité nordiste au pouvoir ou encore au Burundi dans le cadre du développement obligé de la culture du café qui alimentait les caisses d'un Etat entre les mains de la minorité tutsi.

## ...pour agir correctement

Prenant acte du fait que la « neutralité » politique et sociale de l'aide n'est qu'un leurre, les agences qui la dispensent ont, ou devraient avoir, au minimum l'obligation de conformer leurs interventions au principe du *do no harm* popularisé par Mary Kaldor. Ce principe commande, en l'occurrence, de ne pas contribuer à alimenter les tensions qui, dans un pays instable ou face à un Etat fragile, sont susceptibles de déboucher sur l'éclatement ou la reprise d'un conflit.

C'est là le premier défi à relever, mais il n'est pas le seul. En effet, les interventions dans ces contextes, et particulièrement en sortie de conflit, sont confrontées à six séries de difficultés. La première d'entre elles est d'assurer une transition harmonieuse entre les phases d'assistance humanitaire, de reconstruction et de reprise de l'aide au développement. De ce point de vue l'approche classique en termes de *continuum* aux étapes successives et exclusives l'une de l'autre le cède désormais à celle du *continuum*. Non seulement des besoins humanitaires subsistent longtemps après le début de la reconstruction, mais la manière dont ils sont couverts n'est pas sans influence sur la suite. Il n'est qu'à songer à l'impact que peut avoir l'aide alimentaire sur la relance des activités agricoles selon que l'on fait appel à des importations ou à des productions locales.

La seconde difficulté pour les agences d'aide est l'élargissement de leur champ d'action à des domaines nouveaux pour elle. Tel est notamment le cas des programmes de désarmement/démobilisation/réinsertion des combattants. Ces programmes sont cruciaux car ils participent à la restauration de la sécurité, mais les réussites sont rares et l'expérience enseigne que, foin de dispositifs sophistiqués, les meilleures conditions de succès sont d'une part une croissance économique vigoureuse, pour absorber les démobilisés et, d'autre part, un

Etat fort afin d'empêcher que ces derniers ne se réinvestissent dans des activités criminelles. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, la réussite des programmes de réforme du secteur de la sécurité, qui vont de la reconstruction des forces armées à la remise sur pied de l'appareil judiciaire, est largement fonction de la robustesse de l'Etat.

Une troisième série de difficultés a trait à la reconversion des économies dites de guerre. Cette reconversion est difficile, car on ne saurait traiter de la même manière les activités finançant la guerre, voire qui peuvent en être la cause, les trafics criminels profitant des désordres engendrés par le conflit et les activités de survie des populations. La reconversion est d'autant plus difficile que, quelle que soit la catégorie dont relèvent les activités en question, elles doivent être également appréhendées en termes micro-économiques de lutte contre la pauvreté et macro-économiques d'équilibre de la monnaie ou de la balance des paiements.

Une quatrième difficulté réside dans le dosage le plus approprié entre consolidation de l'Etat et développement à la base ou promotion de la société civile. C'est là un domaine où les frontières sont mobiles, en fonction l'appréciation des agences d'aide sur les racines de la fragilité selon que l'accent est mis sur l'Etat ou sur la société.

Une cinquième difficulté tient à la présence simultanée d'acteurs aux cultures très différentes, notamment dans le cadre des opérations intégrées de la communauté internationale où se côtoient militaires et diplomates, humanitaires et développeurs, agences d'aide bilatérales et multilatérales. Le besoin de coordination est immense et force est de constater qu'en la matière certains pays, tels que la Grande Bretagne, font plutôt mieux que d'autres, comme la France.

Enfin, une sixième difficulté résulte du fait que de semblables interventions sont fort coûteuses et exigent un effort dans la durée. Or on ne saurait minimiser le risque de lassitude de la communauté internationale si les résultats se font trop attendre ou, plus crument, son désintérêt quand s'évanouit l'effet CNN.

### *Des ambitions inégales*

La complexité de la matière est telle qu'on est loin de disposer d'une doctrine stabilisée. Certains pays, au premier rang desquels les Etats-Unis, mettent l'accent sur la dimension sécuritaire. Cela les conduit à privilégier, parmi les pays fragiles ou en sortie de conflit, ceux qui représentent une menace pour leur propre sécurité. Et, logiquement, ils insistent sur la reconstruction ou la consolidation de l'Etat, principalement dans ses fonctions de maintien de l'ordre (système sécuritaire et justice).

A l'opposé, l'approche développementaliste, portée notamment par les Britanniques, les Japonais et les Canadiens, élargit le champ d'intervention d'une part en promouvant le concept de sécurité humaine qui ajoute à la sécurité physique *stricto sensu* un certain nombre de droits économiques, sociaux et politiques et, d'autre part, en situant l'origine des conflits dans le sous développement ce qui fait du développement l'outil privilégié de traitement des conflits en question.

