

# À qui doit profiter l'aide ?

Politisation de l'aide dans les conflits et les crises

[www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)



**EMBARGO EN VIGUEUR JUSQU'AU 10 FÉVRIER 2011, 00H01 (GMT)**



Un soldat américain distribue un repas à une fille à Samarra, Irak, le 31 mars 2009. Photo de l'armée américaine. L'utilisation de photographies de l'armée américaine n'implique ni ne constitue nullement l'adhésion d'Oxfam.

**L'efficacité de l'aide internationale, tant pour répondre aux besoins urgents que pour lutter contre la pauvreté chronique, est mise à mal dans certaines régions parmi les plus pauvres au monde. Tandis qu'une aide efficace a contribué à sauver des vies, à protéger les droits et à renforcer les moyens de subsistance, les intérêts militaires et sécuritaires de certains donateurs ont biaisé l'affectation de l'aide dans le monde. Et en plein conflit, les catastrophes naturelles et l'instabilité politique ont trop souvent conduit à des projets d'aide sans la moindre coordination, non durables, coûteux, voire dangereux. Les politiques et les pratiques biaisées en matière d'aide menacent de compromettre une décennie d'engagements internationaux des États donateurs vis-à-vis d'une aide internationale efficace et axée sur les besoins. Ce document présente la manière dont ces engagements sont ignorés et les moyens de remédier à cette tendance.**

# Résumé

Une aide efficace contribue à sauver des vies, à protéger les droits et à renforcer les moyens de subsistance. Pourtant, dans des contextes où règnent conflits et instabilité politique, comme en Afghanistan et au Yémen, le détournement de l'aide au profit d'objectifs politiques et sécuritaires de certains donateurs nuit considérablement à l'aide humanitaire vitale et aux efforts à plus long terme pour lutter contre la pauvreté. Cela est non seulement contraire aux principes humanitaires et aux engagements des donateurs en matière de développement, mais touche les vies de personnes parmi les plus vulnérables, déjà affectées par les conflits et les catastrophes naturelles.

- Certains donateurs tendent à concentrer davantage leur aide humanitaire et leur aide au développement au profit des pays et régions supposés représenter une menace pour leurs propres intérêts sécuritaires immédiats, tout en négligeant d'autres zones tout aussi vulnérables, pauvres et affectées par des conflits. Depuis 2002, un tiers de toute l'aide au développement aux 48 États déclarés « fragiles » par l'OCDE a été consacrée à seulement trois pays : l'Irak, l'Afghanistan et le Pakistan.<sup>1</sup> Sur cette période, l'aide à l'Irak et à l'Afghanistan a représenté à elle seule plus de deux cinquièmes des 178 milliards de dollars supplémentaires débloqués par les pays riches.
- De l'Afghanistan au Kenya, les projets d'aide mal conçus destinés à gagner « les cœurs et les esprits » se sont révélés inefficaces et coûteux et ont parfois exposé les communautés bénéficiaires et les acteurs de l'aide à des attaques. De telles pratiques se multiplient : les montants de l'aide américaine alloués aux commandants militaires en première ligne pour gagner « les cœurs et les esprits » en Irak et en Afghanistan sont maintenant presque aussi élevés que le budget de l'agence d'aide américaine USAID pour l'aide au développement dans le monde.
- En Afghanistan, dans le Territoire palestinien occupé, en Somalie et ailleurs, les donateurs et les forces armées ont conditionné leur aide à la coopération militaire et politique des communautés et des organisations d'aide ; ils ont en outre utilisé l'aide pour acheter des renseignements ou l'obéissance aux militaires.
- Alors que les moyens et la logistique militaires ont joué un rôle essentiel lors des interventions d'urgence et des catastrophes naturelles, une aide dispensée de manière inappropriée en recourant directement aux forces armées s'est parfois révélée aussi vaine que coûteuse, tout en négligeant la contribution réelle que les forces armées et la police peuvent apporter aux communautés vulnérables en assurant leur sécurité. Par exemple, la grande campagne de vaccination et de distribution d'eau menée par l'armée espagnole suite au séisme en Haïti a coûté 18 fois plus cher que les programmes civils équivalents, tout en faisant en partie doublon avec ces programmes.

Ces problèmes ne sont pas nouveaux, mais les conséquences des conflits en Irak et en Afghanistan, ainsi que les récents revirements en matière de politique d'aide, ont accéléré la tendance. Tant en Europe qu'en Amérique du Nord, des programmes et des politiques d'aide biaisés par les intérêts de politique étrangère et sécuritaires nationaux des donateurs commencent à être formellement entérinés dans des stratégies de développement international et des pratiques humanitaires. Depuis 2001, des considérations en termes de politique étrangère figurent de manière formelle dans les politiques d'aide et les décisions de financement des États-Unis, du Canada et de la France. Ailleurs, y compris au Royaume-Uni, en Australie et au sein de l'Union européenne, les nouvelles stratégies de développement international pourraient bien intégrer formellement de telles priorités.

La coordination des politiques entre les ministères des Affaires étrangères, de la Défense et du Développement pourrait aider à surmonter des obstacles communs au développement : par exemple, la lutte contre le réchauffement climatique et la fuite des capitaux, la protection des civils en cas de conflit et la prévention des transferts d'armes irresponsables. Mais la priorité donnée aux programmes et aux institutions d'aide servant les intérêts sécuritaires nationaux des donateurs risque de nuire à l'efficacité de l'aide en matière de réponse aux besoins humanitaires et de lutte contre la pauvreté. Cela porte non seulement atteinte aux tentatives impartiales d'aide et de lutte contre la pauvreté, mais échoue bien souvent à bâtir une sécurité durable pour les communautés bénéficiaires, leur État et les donateurs eux-mêmes.

## Une feuille de route pour une aide efficace

S'appuyant sur les expériences des programmes d'Oxfam et de partenaires au Yémen, en Afghanistan, au Kenya ou encore en République démocratique du Congo (RDC), ce document soutient que la sécurité et la stabilité peuvent être renforcées (et non affaiblies) par une aide humanitaire impartiale axée sur les besoins, ainsi que par une aide au développement permettant de lutter contre la pauvreté, placée aux mains de ses bénéficiaires et répondant à leurs besoins, et indépendante des objectifs sécuritaires et militaires immédiats des donateurs.

Certains donateurs et certaines organisations d'aide promeuvent *déjà* une telle approche. L'affectation de l'aide motivée par une évaluation transparente et impartiale des besoins, comme l'indice d'évaluation globale des besoins du Service d'Aide Humanitaire de la Commission européenne (ECHO), permet d'éviter que ne soient négligés les « orphelins de l'aide » et les crises oubliées qui ne font pas partie des priorités nationales en termes de sécurité. Depuis 2008, la doctrine de « stabilisation » du Royaume-Uni en Afghanistan a commencé à abandonner les interventions d'aide de grande ampleur à court terme, destinées à gagner « les cœurs et les esprits ». Contrastant avec les écoles et les hôpitaux très visibles construits par des unités d'aide

militarisées, les équipements de santé et d'éducation financés par des bailleurs de fonds, mais détenus et gérés par les communautés elles-mêmes, développent de manière sûre et rentable la prestation de services essentiels au cœur du conflit. Il en va ainsi des milliers d'écoles communautaires établies dans plus d'une douzaine de provinces afghanes depuis 2001 utilisant des locaux modestes, existant déjà au sein de la communauté, pour commencer rapidement à proposer éducation et soutien communautaire tout en évitant les attaques armées.

Les pratiques et les politiques d'aide se trouvent à la croisée des chemins. Il faut de toute urgence déployer à grande échelle de telles approches qui placent les bonnes pratiques humanitaires et de développement au cœur des efforts pour répondre aux besoins et renforcer la stabilité.

## Recommandations

- Pour honorer les engagements pris en matière d'efficacité de l'aide au développement et d'action humanitaire régie par des principes, les donateurs doivent s'assurer que l'ensemble de l'aide (dans les pays en conflit, les pays stables et au sein des pays eux-mêmes) a pour principal objectif de lutter contre la pauvreté ou de répondre aux besoins humanitaires.
- Les donateurs doivent s'assurer que les projets de développement qu'ils financent ou envisagent, tant dans des régions en conflit que dans des contextes stables, répondent aux besoins des communautés, sont conformes aux politiques des administrations locales et nationales, dans la mesure du possible, et sont durables après le retrait des acteurs de développement étrangers. Les donateurs comme les organisations humanitaires doivent veiller à ce que l'aide ne contribue pas à la violation des Droits de l'Homme et du droit international humanitaire.
- Toutes les forces armées doivent suivre les directives civilo-militaires existantes faisant l'objet d'un accord international et définissant les rôles réels et appropriés des acteurs militaires et civils en réponse aux besoins humanitaires en cas de conflit ou de catastrophe naturelle. Leurs doctrines et règles d'engagement doivent empêcher l'affectation ou la restriction de l'aide humanitaire pour des objectifs militaires ou anti-terroristes.
- Les organisations de solidarité internationale doivent également s'assurer que leurs activités n'exacerbent ou n'alimentent pas le conflit. Elles doivent mettre en œuvre des normes et des directives pour s'assurer que l'aide humanitaire « n'est pas nuisible » et que l'aide au développement est appropriée par rapport au conflit. Elles doivent refuser tout financement conditionné par leur coopération avec des forces armées ou la divulgation de renseignements, ou provenant de donateurs exigeant qu'elles distribuent l'aide ou affectent les ressources de développement en fonction de la coopération politique ou militaire des bénéficiaires.

Ce rapport décrit la manière dont l'efficacité de l'aide, tant pour répondre aux besoins urgents que pour lutter contre la pauvreté chronique, est mise à mal par la poursuite d'intérêts militaires et sécuritaires nationaux dans certaines régions parmi les plus pauvres et les plus vulnérables au monde.

Les dépenses d'aide internationale sont de plus en plus orientées en faveur des pays susceptibles de représenter une menace pour la sécurité nationale des donateurs, ou où ces derniers sont impliqués militairement. Les pays instables et les conflits qui n'occupent pas le devant de la scène en matière de politique étrangère sont tout simplement délaissés, malgré les besoins humanitaires et les défis importants en termes de développement. Il en va de même pour les pays stables où vivent entre deux tiers et trois quarts des personnes pauvres dans le monde.<sup>2</sup> Le chapitre 2 revient sur les conséquences de ces politiques d'aide biaisées.

Le chapitre 3 montre comment la fourniture et la programmation de l'aide sont elles-mêmes devenues un terrain de discord au sein de régions importantes pour la sécurité nationale des donateurs. Cela a bien souvent donné lieu à des projets d'aide sans la moindre coordination, non durables, coûteux, voire dangereux. À titre d'exemple, les écoles bâties par les équipes de reconstruction de forces de l'OTAN en Afghanistan, supposées promouvoir l'autorité de l'État afghan et gagner « les cœurs et les esprits » au profit de ces mêmes forces de l'OTAN, sont perçues par les Afghans comme exposées à un risque supérieur d'attaque par les forces anti-gouvernementales.<sup>3</sup> Financées en grande partie par des fonds militaires mal encadrés,<sup>4</sup> les 95 écoles construites par des équipes de l'OTAN entre 2006 et 2008 se sont révélées en moyenne 30 % plus chères que les 371 établissements financés par le ministère afghan de l'Éducation.<sup>5</sup>

À l'inverse, même dans les zones reculées et incertaines où les structures d'État sont faibles, les donateurs ont financé des communautés et des ONG en coordination avec le ministère afghan de l'Éducation pour installer plusieurs milliers d'écoles communautaires accueillant plus de 100 000 enfants. Certaines ont été implantées dans des locaux modestes, existant déjà au sein de la communauté, pour commencer rapidement à proposer éducation et soutien communautaire tout en évitant les attaques armées des opposants, en particulier à l'encontre des enseignantes et des filles.<sup>6</sup> Un parent interrogé par Oxfam dans la province de Samangan dans le nord de l'Afghanistan en octobre 2010 a expliqué la valeur d'une telle appropriation par la communauté : « Le support de la communauté est indispensable pour gagner l'adhésion des mollahs... Les enseignants vont à leur rencontre et leur rappellent ce que dit le Coran (l'éducation est une obligation) et les mollahs peuvent changer d'avis. Si ces derniers sont impliqués dans les écoles et connaissent les enseignants, nous avons constaté qu'ils ne peuvent s'y opposer. »<sup>7</sup>



École primaire du village de Dasht e Freng, district Shahr-i-Buzurg de la province de Badakhshan, Afghanistan, construite par Oxfam Grande-Bretagne en 2002 (photo : Oxfam)

Les politiques et les pratiques d'aide motivées par des considérations sécuritaires découlent notamment de la place centrale qu'occupent les questions de sécurité sur la scène des affaires étrangères des puissances occidentales depuis les attentats du 11 septembre 2001 et leurs conséquences à plus grande échelle. « Il s'agit de combattre pied à pied les extrémistes [...] afin de gagner les cœurs et les esprits », expliquait ainsi le Sénateur américain John Kerry en parlant de l'aide humanitaire des États-Unis pour le Pakistan au lendemain du séisme.<sup>8</sup>

Mais l'amalgame qui en résulte entre l'aide et les priorités sécuritaires nationales, ou entre les projets d'aide et les activités des donateurs en matière de défense et de sécurité, a aussi été ostensiblement justifié par les inquiétudes croissantes concernant le conflit et la fragilité des États en tant que causes de la pauvreté. De plus en plus de donateurs et d'acteurs du développement soutiennent que les efforts pour lutter contre la pauvreté devraient être orientés prioritairement sur les États en conflit et fragiles, et que les efforts de développement dans ces

contextes doivent viser à stabiliser de tels pays en renforçant la capacité et la légitimité de l'État lui-même, en intégrant des outils provenant des sphères de la défense, du développement et de la diplomatie.<sup>9</sup>

Toutefois, sous ces velléités sincères de rompre les liens entre violence, instabilité politique et pauvreté, ce document montre comment, dans la pratique, de nombreux donateurs ont privilégié les États en conflit et instables qui occupent une place centrale dans leurs programmes d'affaires étrangères et de sécurité. Ce faisant, ils négligent des opportunités de lutter contre la pauvreté et l'instabilité dans d'autres États, qu'ils soient fragiles ou stables.

Ces politiques et ces pratiques d'aide biaisées mettent à mal les engagements internationaux pris depuis une décennie par les États en faveur d'une aide internationale efficace et axée sur les besoins, et renouvelés par les principaux États donateurs et bénéficiaires lors de rencontres à Stockholm en 2003, à Paris en 2005 et à Accra en 2008.<sup>10</sup> Ces engagements distinguent à juste titre l'aide humanitaire, qui répond aux besoins immédiats des populations frappées par des catastrophes naturelles et des conflits, de l'aide au développement à plus long terme, visant à lutter contre la pauvreté et les inégalités. Ces deux concepts ont toutefois un point commun essentiel. L'aide doit être :

- basée sur les besoins : fondée sur une évaluation impartiale des besoins et centrée sur la lutte contre la souffrance ou la pauvreté ;<sup>11</sup>
- durable : en répondant aux besoins à long terme lorsque faire se peut, plutôt qu'uniquement à court terme ;<sup>12</sup>
- entre les mains de ses bénéficiaires et responsable vis-à-vis d'eux : elle doit être motivée par et répondre aux besoins et aux droits des bénéficiaires.<sup>13</sup>

Loin de ces principes, certains donateurs ont privilégié des objectifs militaires et sécuritaires :

1. Au lieu d'une aide basée sur les besoins : les besoins en matière d'aide humanitaire et de lutte contre la pauvreté sont souvent négligés ou volontairement exclus dans les régions, les communautés et les groupes sociaux dont le bien-être ou la coopération ne se révèlent pas déterminants pour les intérêts sécuritaires des donateurs, notamment les femmes pauvres et les autres groupes politiquement marginalisés.
2. Au lieu d'une aide durable : des projets d'aide à court terme dont l'impact immédiat est destiné à renforcer la légitimité des autorités de l'État ou des forces armées ont trop souvent été privilégiés aux dépens de projets répondant durablement aux besoins.
3. Au lieu d'une aide entre les mains de ses bénéficiaires et responsable vis-à-vis d'eux : en se concentrant sur les menaces à la sécurité et à la légitimité des forces armées, des donateurs et de leurs alliés, les projets et les programmes d'aide ont souvent négligé la consultation des autorités et des communautés locales, ou ne se sont pas appuyés sur les ressources locales.

### **Encadré 1 : Qu'est-ce que l'aide humanitaire et l'aide au développement ?**

D'une façon générale, l'aide se définit comme un transfert de ressources de bailleurs de fonds vers des bénéficiaires plus défavorisés.<sup>14</sup> Cela inclut les ressources matérielles et financières fournies aux États étrangers, ainsi que directement aux projets et aux communautés elles-mêmes. Ce rapport traite de deux types d'aide :

**L'aide humanitaire**, définie par l'OCDE comme une aide « destinée à sauver des vies, à atténuer les souffrances, et à préserver et protéger la dignité humaine pendant et après des situations d'urgence »,<sup>15</sup> incluant la fourniture d'abris, de nourriture, d'eau, d'installations sanitaires et de services de santé aux populations affectées par les conflits armés et les catastrophes naturelles. Les États et les organisations humanitaires ont convenu que la fourniture d'une aide humanitaire devait être cohérente avec les principes humanitaires de base que sont l'humanité, l'impartialité et l'indépendance.<sup>16</sup>

**L'aide au développement**, incluant les ressources matérielles et financières fournies pour promouvoir le renforcement du développement économique et du bien-être dans les pays en développement. Pour que l'aide soit prise en compte en tant qu'« aide publique au développement » selon l'OCDE, elle doit également être « assortie de conditions favorables » plutôt que régie uniquement par des termes commerciaux.<sup>17</sup> À l'instar de l'aide humanitaire, l'aide au développement peut avoir des buts largement politiques, comme engendrer des transformations politiques dans les pays destinataires afin de réduire la pauvreté et de promouvoir le développement économique et social. Mais elle ne doit pas servir prioritairement les objectifs politiques des donateurs.

Ce rapport ne traite pas de **l'aide aux institutions militaires, de police et autres institutions sécuritaires**. Bien que l'OCDE permette de considérer certaines formes d'aide aux institutions policières et judiciaires comme une aide au développement à condition qu'elles servent des objectifs de développement plus larges, cela exclut les équipements et services militaires et l'aide aux fonctions paramilitaires ou à la lutte anti-terroriste.

Cela ne signifie pas que l'aide et le développement doivent ignorer le contexte politique, ni leurs propres impacts politiques et sécuritaires. Oxfam a la conviction que le développement entraîne inévitablement une transformation politique, et que toute aide doit être adaptée aux réalités politiques locales.<sup>18</sup> L'aide au développement ne doit pas non plus être un chèque en blanc, ignorant ou alimentant même les violations des Droits de l'Homme et la répression par des États ou des groupes armés. L'aide humanitaire en situation d'urgence et dans les conflits implique de comprendre les affiliations politiques et communautaires des bénéficiaires afin de garantir que cette aide n'exacerbe pas les tensions entre les communautés et ne renforce pas la capacité des armées, des seigneurs de guerre ou des milices à violer le droit international.<sup>19</sup>

De même, s'attaquer aux causes des conflits constitue une composante essentielle de la lutte contre la pauvreté. Même si la pauvreté est

mondialement répartie entre des États fragiles et des États stables,<sup>20</sup> la gravité et le caractère implacable de la pauvreté en plein conflit ou en cas de risque de conflit sont indéniables. L'OCDE a calculé que plus de la moitié du déficit mondial total dans tous les OMD (sauf un) est attribuable au petit sous-ensemble de pays classés « fragiles ». <sup>21</sup> Par ailleurs, les communautés où intervient Oxfam insistent toutes sur le fait que la sécurité est essentielle à leurs besoins immédiats et à leurs moyens de subsistance à plus long terme. Par exemple, à Mwenga, dans l'est de la République démocratique du Congo (RDC), les cultures des villageois, prises en étau entre les troupes congolaises et les milices des Forces Démocratiques de Libération du Rwanda (FDLR), sont soit abandonnées en raison de l'insécurité physique, soit pillées par les groupes armés et les soldats non payés. L'insécurité provoque des souffrances immédiates et aggrave concrètement la pauvreté.<sup>22</sup>

Inversement, les personnes vivant dans des régions en conflit considèrent bien souvent que la pauvreté et les inégalités comptent parmi les principales causes du conflit.

*« Si ces personnes avaient un travail, les combats cesseraient. »*

*Un habitant de Kandahar en 2009.*

En 2009, lorsque Oxfam a interrogé 700 personnes sur 14 districts d'Afghanistan où nous et nos partenaires intervenons, 70 % ont cité le chômage et la pauvreté comme causes majeures du conflit, loin devant tout autre facteur.<sup>23</sup> Leurs opinions reflètent celles des femmes et des hommes pauvres avec lesquels Oxfam travaille en Afghanistan, en RDC, au Soudan et ailleurs. L'aide efficace (axée sur les besoins, durable, motivée par ses bénéficiaires et adaptée aux causes structurelles du conflit) a un rôle clair à jouer dans la promotion de la sécurité et de la stabilité à long terme. Cela est dans l'intérêt tout autant des donateurs, des États bénéficiaires et des communautés.

Ce chapitre s'intéresse à la manière dont les politiques d'aide des principaux donateurs ont intégré les priorités des politiques en matière de sécurité nationale et d'affaires étrangères. Même si l'ampleur du phénomène et la manière dont il se perpétue sont très variables, l'impact global de ces priorités reste clair : une vision biaisée du monde, selon laquelle la pauvreté et la souffrance de certaines personnes méritent davantage d'attention que d'autres.

## Les orphelins de l'aide

*« Il y a tant de femmes dans mon cas. Mais ce que je ne comprends pas, c'est que le monde laisse tout cela arriver, les viols, les violences. Personne ne semble se préoccuper de nous. Non, personne ne se préoccupe du Congo et personne ne s'en préoccupera jamais. »*

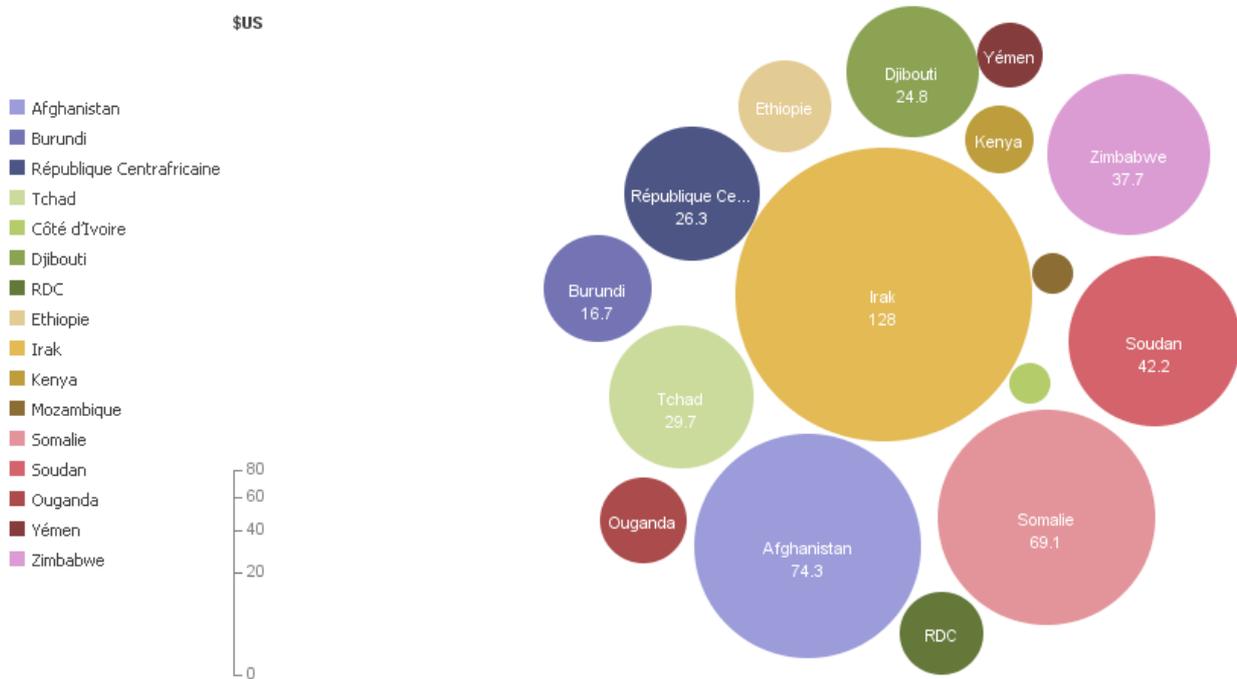
*Eugenie, victime de violences sexuelles, RDC,*

L'aide dans les contextes de conflit et de crise continue d'être biaisée en faveur des crises et des conflits qui occupent une place centrale dans les programmes sécuritaires des donateurs. Bien qu'ils comptent parmi les plus pauvres du monde, de nombreux pays instables ou touchés par des conflits restent des « orphelins de l'aide au développement », les donateurs étant parfois dissuadés de fournir une aide au développement qui pourrait être absorbée par le conflit ou par des institutions inefficaces. Selon une estimation, depuis 1992, ces « États fragiles » ont reçu plus de 40 % d'aide en moins que ce qu'auraient justifié leurs niveaux de pauvreté relative.<sup>24</sup> Depuis 2001, la part de l'aide internationale pour seulement deux « États fragiles » d'une importance géopolitique évidente, l'Irak et l'Afghanistan, n'a cessé d'augmenter.<sup>25</sup> Plus de deux cinquièmes de l'augmentation totale de 178 milliards de dollars de l'aide au développement des donateurs de l'OCDE depuis 2001 ont été affectés à ces deux seuls pays, le reste de l'augmentation des budgets d'aide étant partagé entre quelque 150 autres pays en développement.<sup>26</sup> Fait révélateur, l'ensemble des États ayant des troupes engagées en Irak et en Afghanistan a consacré à ces deux pays une part considérablement plus importante (et en augmentation) de leurs budgets d'aide que les donateurs qui n'y combattent pas.<sup>27</sup> De plus, les flux d'aide en Irak ont considérablement baissé depuis 2008 et le retrait des troupes étrangères.<sup>28</sup> Alors qu'il ne fait aucun doute que les besoins sont énormes dans ces pays comme dans d'autres, comme le Yémen et le Pakistan, où se concentrent actuellement les intérêts sécuritaires des donateurs, des pays tout aussi pauvres et touchés par des conflits (de la République démocratique du Congo à la République centrafricaine) ont reçu une aide largement inférieure, par rapport à leurs besoins, et ont bénéficié d'une attention bien moindre vis-à-vis de la pauvreté de leur population ou de leur insécurité.

## Des besoins restés sans réponse

Les disparités dans la fourniture d'aide humanitaire montrent également à quel point les réponses de la communauté internationale aux conflits et aux crises de ces dix dernières années sont éloignées de l'impératif humanitaire de base, à savoir répondre aux besoins.<sup>29</sup>

**Figure n° 1 : Plus hauts niveaux d'aide humanitaire annuelle par tête (population) provenant des donateurs du CAD de l'OCDE pour des crises de même catégorie (niveau 3) dans l'évaluation globale des besoins du Service d'Aide Humanitaire de la Commission européenne (ECHO), 2001-2008 (en dollars, prix constants de 2008)<sup>30</sup>**

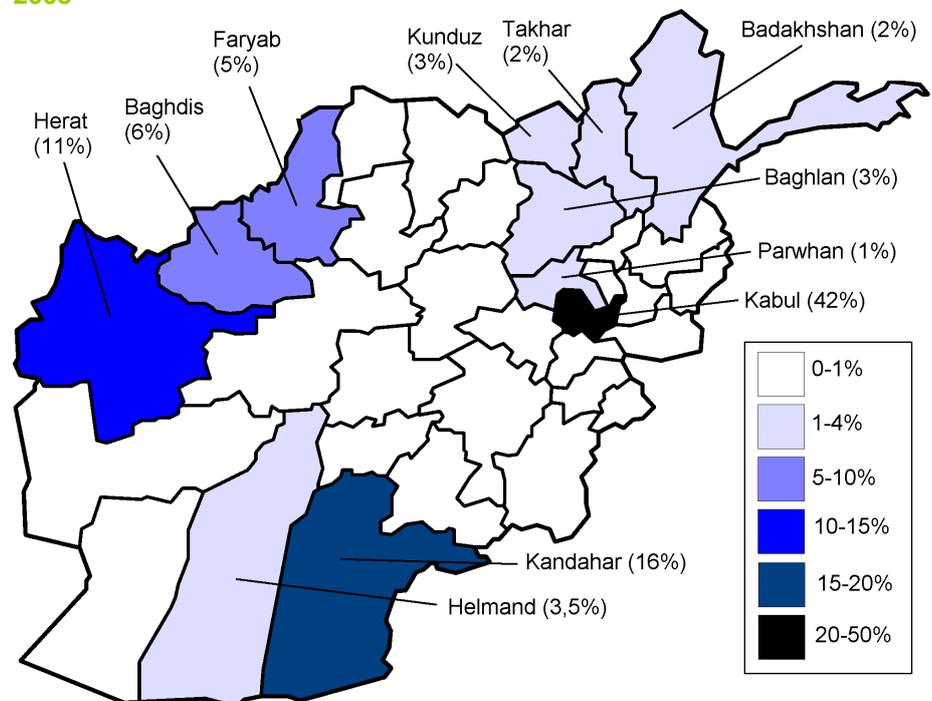


Bien sûr, de nombreux facteurs influent sur les montants de l'aide humanitaire pour les différentes crises, de l'attention des médias aux coûts supérieurs liés à la réponse à des crises dans les régions les moins accessibles comme la Somalie, par rapport à des pays bénéficiant d'une meilleure infrastructure et d'un accès plus facile comme l'Éthiopie voisine.<sup>31</sup> Et la taille de la population est un indicateur relativement peu pertinent de l'ampleur des besoins humanitaires. Toutefois, la valeur disproportionnée de l'aide humanitaire pour les zones où les donateurs sont également impliqués militairement est particulièrement frappante. Connaissant des crises humanitaires chroniques pourtant considérées d'ampleurs comparables pendant cette période, depuis 2001 la population de la République démocratique du Congo a reçu au mieux 10 dollars par tête et par an en aide humanitaire internationale, alors que la population d'Irak, un pays bien plus riche, a reçu plus de douze fois plus certaines années.<sup>32</sup>

Les forces armées étrangères telles que celles basées en Irak et en Afghanistan sont sans doute tenues moralement et légalement de faciliter la fourniture de l'aide humanitaire aux populations sous leur contrôle. Mais répondre à la souffrance humanitaire dans ces conflits ne devrait pas détourner l'attention de besoins tout aussi importants, voire plus pressants encore, générés par des crises et des conflits dans d'autres régions, en particulier dans un contexte d'augmentation globale des budgets d'aide humanitaire.<sup>33</sup>

Des facteurs similaires sont évidents dans l'aide biaisée au sein même des pays. Bien que les données soient très incomplètes, en Afghanistan, depuis 2004, plus de 70 % de l'aide du CAD de l'OCDE identifiable par affectation géographique ont été dépensés soit dans la capitale, Kaboul, soit dans les trois provinces (sur 34) où se déroule l'essentiel des opérations des troupes de l'OTAN et afghanes contre l'insurrection : Kandahar, Herat et Helmand.<sup>34</sup> Le centre et le nord de l'Afghanistan, pauvres mais plus paisibles, semblent en revanche avoir été oubliés, comme en témoignent les données sur l'aide et la perception qu'en ont les Afghans. Shamisullah, qui enseigne à Daikundi dans le centre de l'Afghanistan, a déclaré à Oxfam : « Même pas 5 % de nos écoles ont des bâtiments et nombre d'entre elles sont loin des habitations. À Kandahar, ils construisent de nombreuses écoles, mais à quoi bon ? C'est trop dangereux pour les filles de s'y rendre. À Daikundi, elles seraient pleines... mais la communauté internationale ne se préoccupe pas de nous. La seule chose qui compte, c'est Al Qaeda. »<sup>35</sup>

**Figure n° 2 : Part des projets d'aide du CAD de l'OCDE géographiquement identifiables dans chaque province afghane, 2004-2008**



Remarque : certains projets d'aide conçus pour être dépensés à Kaboul peuvent en fait avoir une portée nationale.<sup>36</sup>

Le problème ne se limite pas aux donateurs internationaux. Les fournisseurs d'aide locaux également impliqués dans un conflit ont eux aussi négligé des crises périphériques à leurs propres opérations militaires. En 2009, pendant l'offensive de l'armée pakistanaise dans la vallée de Swat, dans le nord du Pakistan, les critères d'aide établis par l'État se limitaient uniquement aux personnes déplacées à cause des combats dans les « zones notifiées », c'est-à-dire les secteurs désignés pour les opérations contre l'insurrection. Cette restriction excluait de nombreuses personnes déplacées par d'autres combats tout aussi dangereux entre les tribus, dans des zones voisines du nord du Pakistan, ou par les violences et les exactions des Talibans en dehors

des « zones notifiées ». Ainsi, jusqu'à un tiers de toutes les personnes déplacées dans la région peuvent ne pas avoir été prises en compte pour l'aide.<sup>37</sup> Cela contraste fortement avec ce que l'on a pu observer au lendemain du séisme de 2005 en Asie du sud, où la réponse de l'armée pakistanaise n'a été biaisée par aucun conflit immédiat et où Oxfam et d'autres ont pu travailler aux côtés du pont aérien militaire d'urgence pour atteindre les zones les plus difficiles d'accès, sans que leur intervention soit biaisée.<sup>38</sup>

## Un nouveau départ pour les politiques d'aide

Mais pourquoi se préoccuper maintenant de ces schémas d'aide biaisés ? Après tout, l'aide internationale est depuis longtemps façonnée en partie par les priorités militaires et sécuritaires des États. L'aide était largement troquée contre une allégeance par chacun des côtés de la Guerre froide, négligeant souvent les besoins relatifs et le passif de ses bénéficiaires en matière de gouvernance, de corruption et de violation des Droits de l'Homme.<sup>39</sup> Certaines preuves indiquent même que les réponses internationales aux catastrophes naturelles ont été conditionnées par des considérations stratégiques. Une récente étude de la Banque mondiale portant sur 500 catastrophes naturelles depuis 1992 a ainsi révélé que les principaux donateurs étaient 24 à 46 % plus susceptibles de fournir une aide humanitaire en cas de catastrophe naturelle dans des pays exportateurs de pétrole que dans des pays frappés par une catastrophe du même ordre, mais sans ressources pétrolières.<sup>40</sup>

Nous devrions en partie être préoccupés précisément parce que l'aide biaisée par les intérêts militaires et sécuritaires menace de nuire aux progrès réalisés ces dix dernières années par certains donateurs rompant avec l'aide biaisée par des considérations géopolitiques. Les agences humanitaires gouvernementales canadienne et espagnole ainsi que le Service d'Aide Humanitaire de la Commission européenne (ECHO), par exemple, ont élaboré des politiques régies par des principes destinés à allouer l'aide humanitaire d'après des indicateurs transparents des besoins globaux, afin de s'assurer que les différentes crises et les différents pays ne soient pas négligés ou surfinancés.<sup>41</sup>

### **Encadré 2 : Répondre aux besoins et repérer les crises oubliées**

Le Service d'Aide Humanitaire de la Commission européenne, ECHO, produit l'un des rares indicateurs des besoins humanitaires qui permettent une comparaison à l'échelle mondiale : l'évaluation globale des besoins (ou GNA, pour « Global Needs Assessment »). Le GNA évalue la vulnérabilité de différents pays aux crises humanitaires et les niveaux de crise à proprement parler (des déplacements de population aux taux de sous-alimentation et de mortalité). Le Canada et l'Espagne ont développé des indices similaires.<sup>42</sup> ECHO va un peu plus loin en cherchant à identifier les

« crises oubliées » risquant d'être négligées par les autres donateurs. En 2010, environ 17 % des 2 milliards de dollars du budget d'aide humanitaire de l'ECHO ont été consacrés à douze de ces « crises oubliées », hors du champ médiatique et politique, comme les trois millions de personnes déplacées par les violences en Colombie ou les réfugiés sahraouis en Algérie.<sup>43</sup> Même si une aide efficace doit évidemment être adaptée au contexte,<sup>44</sup> de tels indicateurs fournissent malgré tout une base essentielle pour aider les donateurs à coordonner leurs efforts, et permettre aux contribuables et aux bénéficiaires à évaluer les dépenses consacrées à l'aide.



Camp de réfugiés sahraouis en Algérie, où Oxfam participe à la fourniture de denrées alimentaires de base pour plusieurs milliers de réfugiés déplacés du Sahara occidental, financé par ECHO.  
©Eric de Mildt/Oxfam

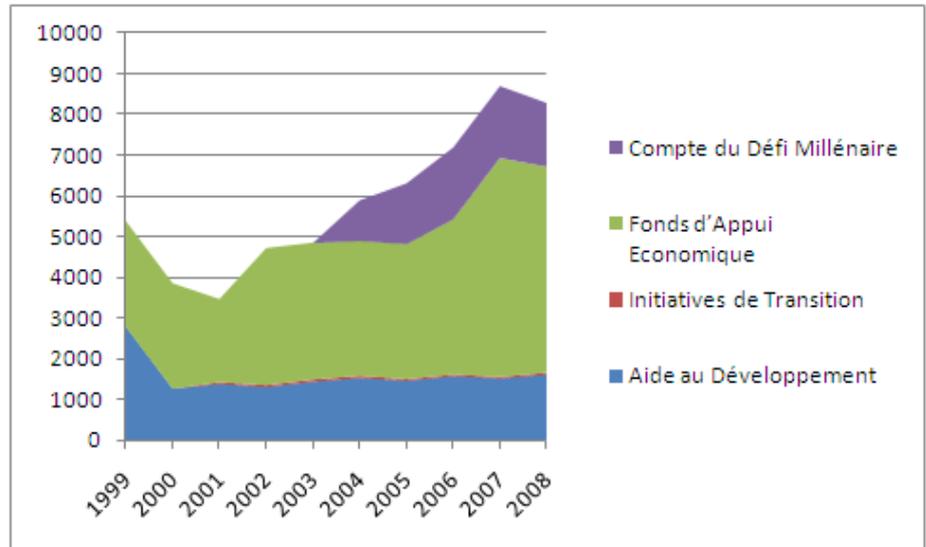
Toutefois, depuis 2001, des considérations politiques et sécuritaires figurent de manière formelle dans les politiques et les pratiques d'aide de certains donateurs comme les États-Unis et la France, ce qui va à l'encontre de tels progrès. D'autres donateurs, comme l'Australie, le Royaume-Uni et l'Union européenne, pourraient être sur le point de conditionner leurs budgets d'aide à de telles priorités.

## Lutte anti-terroriste et intérêts sécuritaires dans la politique d'aide des États-Unis

Bien que les objectifs géopolitiques aient influencé l'aide des États-Unis depuis le début de la Guerre froide, leur poids a augmenté au cours de ces dix dernières années.<sup>45</sup> Le fonds ESF (Economic Support Fund), explicitement destiné à soutenir des objectifs spécifiques en matière de politique étrangère des États-Unis, en particulier avec des partenaires et des alliés stratégiques, a pratiquement doublé depuis 2000, tandis que les fonds d'aide au développement consacrés exclusivement à la lutte contre la pauvreté n'ont augmenté que de 14 % dans le même temps.<sup>46</sup>

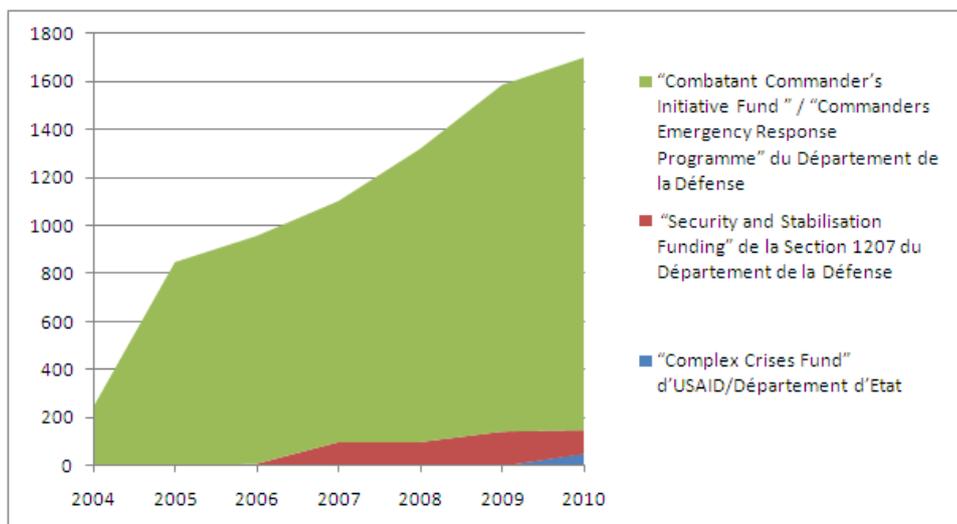
L'aide du fonds ESF n'est pas forcément inefficace, mais la prépondérance croissante des fonds d'aide au développement consacrés aux objectifs géopolitiques et sécuritaires nationaux, étant donné la position des États-Unis en tant que premier donateur dans le monde, a renforcé le biais géographique de l'affectation mondiale de l'aide au développement (évoqué plus haut).

**Figure n° 3 : Fonds d'aide au développement des États-Unis, exercices 2004 à 2010 (en millions de dollars, prix constants de 2008)<sup>47</sup>**



Depuis 2004, les États-Unis ont également créé de nouveaux fonds d'aide destinés spécifiquement aux crises et aux situations d'instabilité des États. Ceux-ci ont toutefois été dominés par des fonds mal encadrés, dépensés par des commandants militaires en première ligne pour gagner « les cœurs et les esprits » en Irak et en Afghanistan. Ces fonds militarisés (1,5 milliards de dollars rien qu'en 2010 pour le programme américain Commander's Emergency Response Program), très mal coordonnés avec les gouvernements nationaux et les autorités locales, sont maintenant presque aussi importants que le budget mondial du programme d'aide au développement de l'USAID.<sup>48</sup>

**Figure n° 4 : Nouveaux fonds américains de réponse aux crises et à l'instabilité créés depuis l'exercice 2004.<sup>49</sup>**



Remarque : ce graphique ne tient pas compte des fonds consacrés aux frais de personnel gouvernemental, tels que les fonds du Département d'État/du programme « Civilian Stabilization Initiative » de l'USAID, ni des fonds dépensés entièrement pour le soutien militaire et sécuritaire. Il inclut en revanche le financement de la Section 1207 du ministère de la Défense, utilisé en partie pour l'aide sécuritaire. Une petite partie du financement du CERP a été dépensée dans les Philippines, mais la grande majorité a été dépensée en Irak et en Afghanistan.

### **Encadré 3 : Affectation de l'aide américaine à la lutte anti-terroriste au Yémen**

Au Yémen, la répartition de la pauvreté est inégale : près de la moitié des personnes en situation de pauvreté est concentrée dans cinq des 21 gouvernorats du Yémen, dont un tiers dans les zones rurales de trois gouvernorats très peuplés dans l'ouest du pays (Hajja, Taiz et Al-Hodeida).<sup>50</sup>

Depuis fin 2009, suite à une tentative d'attentat terroriste sur une compagnie aérienne américaine attribuée à des militants yéménites, les États-Unis ont considérablement augmenté l'aide destinée au Yémen. Pour autant, la répartition géographique de ce programme de 121 millions de dollars pour la « stabilisation via le développement » est très éloignée de la répartition géographique de la pauvreté au Yémen.<sup>51</sup> L'aide américaine se concentre dans huit zones, principalement des régions du sud, peu peuplées, où ont eu lieu des frappes militaires américaines et yéménites contre des groupes armés islamistes. D'autres gouvernorats méridionaux tout aussi pauvres tels que Al Bayda (le troisième gouvernorat le plus pauvre du Yémen) ont été exclus, ainsi que trois des cinq gouvernorats occidentaux où est pourtant concentrée la majorité de la population pauvre.<sup>52</sup>

En se limitant à un seul type d'insécurité, les programmes d'aide des États-Unis négligent des sources plus importantes encore d'instabilité future potentielle, telles que les niveaux très élevés d'insécurité alimentaire dans les zones rurales et de chômage dans les zones très peuplées, où vivent la plupart des personnes pauvres du Yémen, mais dont Al Qaeda est pour le moment absent.

## La France et le Canada jouent à rattraper leur « retard »

D'autres donateurs sont en train de rendre plus explicites, dans leur politique d'aide, des considérations politiques et sécuritaires de longue date. Depuis 2009, le Canada s'est engagé à concentrer 80 % de ses ressources bilatérales dans vingt « pays ciblés » sélectionnés en partie selon « leur conformité avec les priorités de la politique étrangère du Canada. La liste comprend l'Afghanistan où les troupes canadiennes combattent, la Colombie, dotée de revenus moyens, avec laquelle le Canada vient de signer un accord commercial de libre échange, alors que, parallèlement, sept pays d'Afrique subsaharienne à faibles revenus ont été abandonnés. )». <sup>53</sup>. A cause d'objectifs de politique étrangère, la tentative du Canada d'améliorer l'efficacité de l'aide en concentrant géographiquement les ressources s'est déplacée vers une aide dépensée au profit de l'Afghanistan et de pays à revenus moyens et de l'Afghanistan, tandis que l'aide destinée aux anciens pays « partenaires de développement » à bas revenus a stagné. <sup>54</sup> ..

De la même manière, la nouvelle politique d'affectation de l'aide de la France, décidée en juin 2009, mentionne clairement le rôle des intérêts nationaux, qui était jusqu'alors largement passé sous silence. <sup>55</sup> Alors que l'aide de la France a longtemps privilégié les pays d'Afrique francophone, à cause d'un mélange d'intérêts stratégiques et de liens historiques, les pays bénéficiaires de cette aide doivent maintenant explicitement être sélectionnés d'après cinq « critères d'intérêt » (dont leur importance pour la défense nationale et la lutte anti-terroriste françaises, ainsi que la part migratoire de leurs ressortissants vers la France) <sup>56</sup> et cinq « critères de besoin ». <sup>57</sup>

### De nouvelles priorités pour le Royaume-Uni, l'Australie et l'Union européenne ?

Ailleurs, les donateurs sont en train de réviser le poids de leurs objectifs en matière de sécurité nationale dans leurs politiques d'aide. Depuis mi-2010, le Royaume-Uni a soumis l'aide au développement dans les pays prioritaires à l'examen d'un nouveau Conseil de sécurité nationale (ou NSC, National Security Council). Tandis que les montants de l'aide dans la plupart des pays restent indépendants du NSC, les décideurs qui comparent les programmes d'aide pays par pays doivent s'assurer que le budget de l'aide du Royaume-Uni apporte globalement une contribution maximale à la sécurité nationale. <sup>58</sup> Reste à voir si cette intégration remplacera les efforts pour lutter contre la « fragilité » et les conflits (une priorité de l'aide du Royaume-Uni depuis 2009) par un ciblage plus étroit de l'aide sur les conflits et les « États fragiles » prioritaires pour la sécurité nationale du Royaume-Uni. <sup>59</sup>

L'Australie cherche également à intégrer les efforts en matière de développement, de diplomatie et de défense pour promouvoir la stabilité aussi bien chez ses voisins du Pacifique qu'en Afghanistan, où

sont engagés des soldats australiens. L'efficacité de cette approche intégrée reste à démontrer. Par exemple, l'Afghanistan est le quatrième plus grand bénéficiaire de l'aide au développement australienne, mais depuis 2007, plus de la moitié de cette aide a été acheminée par le ministère de la Défense, qui n'est pas tenu de communiquer ou d'évaluer l'impact de ses projets d'aide.<sup>60</sup>

Courant 2010, un remaniement profond de la politique étrangère de l'Union européenne a transféré la planification de l'aide au développement dans les attributions des décideurs en matière de politique étrangère et sécuritaire. Il ne s'agit pas complètement d'une rupture : l'éligibilité à certains fonds de développement de l'UE était déjà conditionnée par un ensemble d'objectifs de politique étrangère, notamment la coopération anti-terroriste et le renforcement des contrôles aux frontières.<sup>61</sup> Mais l'*utilisation* des fonds de développement de l'UE était jusqu'alors déterminée par des objectifs de réduction de la pauvreté (une priorité consacrée dans le traité européen).<sup>62</sup> Dorénavant, les grandes décisions en matière d'affectation et de planification de l'aide de l'UE (qui compte parmi les plus importants budgets d'aide au monde<sup>63</sup>) reviennent au nouveau corps diplomatique de l'UE, le Service européen pour l'action extérieure, en tenant compte des instructions du Commissaire européen en charge du développement, mais relèvent *in fine* du haut-responsable de la politique étrangère et de sécurité de l'Union.<sup>64</sup> Seules les décisions plus modestes restent du ressort de l'agence de développement de la Commission européenne, DEVCO. Tout comme au Royaume-Uni, il reste à voir la manière dont cette nouvelle architecture « intégrée » de l'aide affectera l'attribution et l'efficacité de l'aide de l'UE.

### En dehors du club : les donateurs émergents

Les donateurs en dehors du groupe « traditionnel » du CAD de l'OCDE fournissent une part certes modeste, mais en augmentation, des flux d'aide internationaux. Les contributions du Koweït, par exemple, sont deux fois supérieures à celle des plus petits donateurs du CAD tels que le Luxembourg et la Nouvelle-Zélande.<sup>65</sup> Les donateurs ne faisant pas partie du CAD ont également fourni quelque 1,1 milliard de dollars sur les 12,8 milliards d'aide humanitaire déclarés en 2009, contre seulement 200 millions de dollars en 2002.<sup>66</sup> Mais à cause de politiques d'aide opaques et de l'absence fréquente de communication sur les montants dépensés, certains donateurs émergents sont tout aussi enclins à biaiser l'aide en faveur d'objectifs sécuritaires nationaux, aux dépens des besoins. Par exemple, les donateurs pour le Yémen doivent absolument orienter leur aide sur des efforts à l'échelle nationale pour lutter contre la pauvreté et protéger les plus vulnérables, notamment les 7 millions de Yéménites qui peinent à se nourrir, plutôt que de les concentrer uniquement sur les communautés revêtant une signification politique.<sup>67</sup> Pourtant, alors que la Banque mondiale indiquait mi-2010 que l'Arabie Saoudite et d'autres membres du Conseil de Coopération du Golfe n'avaient fourni qu'une fraction des 2,5 milliards de dollars promis en 2006 pour aider l'État yéménite à réduire la pauvreté,<sup>68</sup> l'Arabie Saoudite fournirait des millions de dollars directement à des tribus yéménites dans des zones représentant une menace pour la sécurité de la région.<sup>69</sup>

## L'aide sur le grill

Sur le terrain également, les activités et les projets d'aide privilégiant les intérêts sécuritaires nationaux des donateurs et les objectifs sécuritaires à court terme des forces armées aboutissent à une aide à la fois inefficace et coûteuse. Dans certains endroits, ils mettent même les communautés en péril.

Les Afghans interrogés par Oxfam sur les projets d'aide menés par les États-Unis et l'OTAN en Afghanistan décrivent sans ambages les conséquences d'une aide guidée par des objectifs sécuritaires à court terme. Les grands projets dont l'impact immédiat était destiné à stabiliser les districts violents n'ont pas apporté de solutions durables aux besoins humanitaires et à la pauvreté sur place, comme l'explique un chef tribal de la province de Paktia : « Nous n'avons vraiment pas besoin de quelqu'un qui nous distribue des biscuits, ni de projets de construction qui disparaissent après un an ». <sup>70</sup> Dans certaines zones où des projets de développement sont les bienvenus, leur fourniture par les forces armées ou sous leur égide peut représenter une menace pour les communautés : « Nous sommes très pauvres et avons besoin de projets de développement, mais nous savons que les Talibans suivent les forces internationales dans tous leurs déplacements. » <sup>71</sup>

L'utilisation de l'aide à des fins militaires ou sécuritaires est de plus en plus souvent justifiée par des approches du développement cherchant à intégrer l'action humanitaire et la réduction de la pauvreté dans les efforts consentis pour pacifier des conflits violents et lutter contre l'instabilité politique en combinant tout un éventail d'activités : de la lutte contre l'insurrection à la résolution des conflits, de l'entraînement militaire au développement des communautés, et de l'aide alimentaire à la reconstruction du secteur agricole. <sup>72</sup> De telles approches visent à créer un cercle vertueux englobant quatre objectifs : sécurité, renforcement de l'État, réponse aux besoins humanitaires et lutte contre la pauvreté. Toutefois, dans la pratique, ces objectifs ne sont pas toujours compatibles au sein d'un même projet. En témoigne cette évaluation du travail du DFID menée par le gouvernement britannique dans la province afghane d'Helmand avant 2007 : « La poursuite d'objectifs multiples [...] a posé des problèmes dès le départ, car lutte contre l'insurrection, stabilisation, lutte contre le trafic de narcotiques, promotion de la paix et développement ne contribuent pas forcément les uns aux autres. » <sup>73</sup> Dans la pratique :

- Les projets d'aide promouvant l'acceptation des forces armées peuvent faire l'objet d'attaques mettant en péril la sécurité à la fois des communautés et des forces armées.
- L'aide fournie en échange d'une coopération militaire ou politique risque de négliger les besoins humanitaires et la pauvreté des groupes politiquement marginaux.
- Les grands projets d'aide visant un impact rapide sous la forme d'un « engagement politique » se sont souvent révélés non viables, car ils ne remportent pas l'adhésion des communautés et ne répondent pas à leurs besoins.

- L'aide dispensée de façon inappropriée par les forces armées s'est révélée coûteuse et inefficace.

Au vu de ces contradictions, les donateurs et les forces armées engagés en faveur de la stabilisation ont souvent eu tendance à privilégier leurs propres objectifs militaires et sécuritaires à court terme. Certains donateurs et représentants des forces armées ont récemment reconnu les limites d'une telle utilisation des projets d'aide. Le Royaume-Uni, avec sa doctrine de stabilisation, commence par exemple à se détourner des interventions d'aide rapides et directes telles que les « projets à impact rapide » menés au sud de l'Afghanistan au profit de mesures soutenant l'amélioration de la gouvernance et de la prestation de services de l'État.<sup>74</sup> Néanmoins, à l'instar des politiques d'aide internationale changeantes décrites dans la Section 2, d'autres doctrines de stabilisation inscrivent officiellement le recours à l'aide humanitaire et à l'aide au développement pour atteindre des objectifs militaires et sécuritaires à court terme.<sup>75</sup>

## De l'aide en échange d'une coopération militaire et politique

**هشدار! / خبردار!**

قوای کشور های مشترک میدان هوایی قندهار را در کنترل دارند تا کمک های بشری برای مردم این منطقه برسد. برای حفاظت جان خود لطفا از اینجا دور شوید.



د گډونکوونکو هیوادونو قوآ د قندهار هوایی ډگر خوندي کړی دی تر څو چه د بشر پالنې مرستی مواد د دغو سیمو خلکو ته په پاډه ټوگه ورسیدی. لطفا د خپل ځان د ساتنې د پاره نژدی نشی.

**نزدیک نشوید! / نژدی مه راځی!**

Prospectus en dari distribué par les troupes de l'OTAN à Kandahar, Afghanistan, décembre 2001 : « Le Partenariat des Nations Unies a sécurisé l'aéroport de Kandahar pour garantir que l'aide humanitaire va bien atteindre les personnes vivant dans cette zone. Pour votre sécurité, n'approchez pas ! »

En Afghanistan comme en Irak, les forces armées engagées dans la lutte contre l'insurrection ont placé l'aide aux avant-postes pour être acceptées par les communautés. Dans certains cas, l'aide humanitaire et l'aide au développement n'étaient accordées qu'en échange de la coopération des bénéficiaires et de la divulgation de renseignements.<sup>76</sup> Par exemple, des prospectus distribués par les forces armées sous commandement américain dans le sud de l'Afghanistan en 2004 indiquaient aux communautés qu'elles devaient communiquer tout renseignement sur les Talibans, Al Qaeda et Gulbuddin pour continuer à recevoir une aide humanitaire.<sup>77</sup>

Outre une violation des droits fondamentaux des populations touchées par un conflit à bénéficier d'une aide humanitaire, de telles pratiques exposent à de violentes représailles les communautés alors suspectées de connivence avec les belligérants. De nombreux Afghans perçoivent les projets d'aide menés par les équipes de reconstruction des forces armées de l'OTAN comme des cibles idéales d'attaques par les forces anti-gouvernementales.<sup>78</sup> Le nombre d'attaques directes sur les acteurs de l'aide continue également d'augmenter : 225 d'entre eux ont été tués, kidnappés ou blessés dans de violentes attaques en 2010, contre 85 en 2002. Cette hausse reflète notamment le plus grand nombre d'acteurs de l'aide intervenant dans des zones violentes, mais atteste également de la prolifération des attaques semblant motivées par des intérêts politiques, le nombre total d'attaques où les motivations ont pu être déterminées passant de 29 % en 2003 à 49 % en 2008.<sup>79</sup>

Toute attaque sur la population civile est inacceptable. La distinction physique et politique entre les projets d'aide et les belligérants est essentielle pour préserver les communautés et les acteurs de l'aide lorsqu'ils sont plongés au cœur d'un conflit violent. Cette distinction est pourtant érodée par certains acteurs de l'aide, rattachés à des ONG qui ont accepté de collaborer avec les forces armées afin d'obtenir des financements. Par exemple, les documents contractuels d'USAID exigent de certains projets de développement financés par USAID au Yémen une étroite collaboration avec le ministère de la Défense là où la situation le permet, précisant que les unités du ministère de la Défense ont des objectifs anti-terroristes explicites consistant à lutter contre les organisations extrémistes violentes, notamment Al Qaeda dans la Péninsule arabique.<sup>80</sup> Les organisations d'aide signataires (commerciales ou à but non lucratif) ayant approuvé de telles conditions mettent en danger les autres prestataires d'aide.

Le fait de brouiller les cartes entre objectifs politiques, humanitaires et de lutte contre l'insurrection en recourant à l'aide humanitaire à des fins d'adhésion politique, voire de conditionner l'aide à une telle adhésion, n'est pas une méthode nouvelle ou réservée aux seules forces armées. En 1992, le représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies en Somalie alors en poste avait déclaré publiquement avoir demandé au Programme Alimentaire Mondial de ne pas écouler 10 000 tonnes de denrées alimentaires destinées à quelque 250 000 personnes déplacées afin de « donner une leçon » à leurs leaders, des seigneurs de guerre.<sup>81</sup> Par ailleurs, les communautés ou les acteurs de l'aide ne sont pas à l'abri d'une suspicion quant à leurs penchants ou attachements

politiques. Comme l'a indiqué un leader de la communauté à un évaluateur de l'aide lors de l'offensive dans la vallée de Swat dans le nord du Pakistan en 2009 : « L'armée a détruit ma maison parce que mon fils est un commandant taliban. Quelle sorte de message le gouvernement envoie-t-il si après cela il laisse une ONG la reconstruire ? »<sup>82</sup>

Pourtant, ces abus s'intensifient car les pratiques de lutte contre l'insurrection et les lois anti-terroristes normalisent les liens entre action humanitaire, aide au développement et objectifs militaires ou politiques. Par exemple, la formation de l'OTAN « Opérations d'information » destinée aux troupes afghanes continuerait de promouvoir la fourniture d'une aide alimentaire en échange de renseignements, malgré le fait que les forces de l'OTAN en Afghanistan aient officiellement renoncé à utiliser de telles pratiques dès 2004 et approuvé un règlement les interdisant.<sup>83</sup>

## Embargo sur l'aide

Des obstacles importants à la fourniture d'une aide aux populations vulnérables se dressent également en raison d'un nombre croissant d'interdictions légales nationales et internationales démesurées concernant l'apport d'une aide matérielle ou financière à des groupes ou des États considérés comme terroristes. Certaines de ces interdictions sont si vastes qu'elles rendent illégales non seulement toute aide apportée aux groupes eux-mêmes, mais également toute aide humanitaire ou aide au développement destinée aux zones et aux autorités aux mains de ces groupes.<sup>84</sup> Plus concrètement, de telles interdictions démesurées ont empêché dans certaines zones la fourniture de denrées alimentaires, d'eau et de soutien des moyens de subsistance à long terme, destinée à une population empêtrée à ses dépens dans des conflits et des crises.<sup>85</sup> En Somalie, l'aide humanitaire américaine destinée à la population la plus vulnérable du pays, et jusque-là la source d'aide la plus importante apportée dans ce pays, a été divisée par huit entre 2008 et 2010 après que le gouvernement des États-Unis a désigné des groupes armés contrôlant la partie centrale et le sud de la Somalie comme terroristes d'après la loi américaine, et coupé dans le même élan tout financement des organisations délivrant une aide humanitaire sur place qui n'étaient pas en mesure de garantir qu'aucun *cent* de cette aide ne tombe dans les mains des groupes armés contrôlant le territoire.<sup>86</sup> Tandis que 60 % de l'appel humanitaire des Nations Unies de 2008 pour la Somalie avaient été financés en septembre 2008, seuls 30 % de l'appel humanitaire de 2010 (plus modeste) ont reçu de nouveaux fonds en septembre 2010,<sup>87</sup> alors qu'au moins 2,1 millions de personnes ont toujours besoin d'une aide humanitaire vitale.<sup>88</sup> Dans le même temps, prises entre deux feux, 18 organisations humanitaires ont été expulsées de Somalie par des groupes armés depuis 2009.

#### **Encadré 4 : Restrictions de l'aide dans le Territoire palestinien occupé**

Depuis la victoire du Hamas aux élections législatives de Palestine en janvier 2006, des restrictions légales ou imposées par les donateurs concernant tout contact ou aide des autorités contrôlées par le Hamas, associées au blocus de Gaza, ont compromis l'efficacité des programmes d'aide et leur capacité à répondre aux besoins de la population dans le Territoire palestinien occupé.<sup>89</sup> En 2007, un an après la suspension de l'aide des principaux donateurs aux autorités palestiniennes, le nombre de Palestiniens vivant sous le seuil de pauvreté a bondi de 30 % d'après le bureau du coordinateur spécial des Nations Unies (UNSCO) pour le processus de paix Proche Orient.<sup>90</sup>

Le volume d'aide n'a pas baissé, et d'après certaines sources de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies (UNRWA), l'aide humanitaire se serait même intensifiée en 2006. Ce sont les types et les canaux autorisés qui ont changé, privant l'État des fonds nécessaires pour honorer les salaires des agents de santé, des enseignants et des bénéficiaires du système de santé ou pour faire fonctionner efficacement les services essentiels.<sup>91</sup>

Tandis que l'aide n'est plus restreinte en Cisjordanie, l'UE, le Royaume-Uni et les États-Unis continuent de limiter l'aide à Gaza, où subsiste le blocus. L'impact de ces restrictions est tangible. Le blocus physique de biens tels que les matériaux de construction vient s'ajouter aux restrictions concernant tout contact ou soutien par les organisations humanitaires des municipalités et des ministères fournissant des services de base. Au lieu de cela, l'aide humanitaire a été renforcée. C'est hélas du plâtre sur une jambe de bois, qui ne permet pas de reconstruire les logements et les vies des Gazaouis suite à l'opération « Plomb durci » de l'armée israélienne. Dans bien des cas, l'aide humanitaire s'est cantonnée aux pires stéréotypes, avec des distributions sans lendemain et sans la moindre coordination avec les ministères concernés à Gaza. Une organisation décrit les restrictions légales américaines s'appliquant à leur programme de santé infantile mené à Gaza en 2009 :

« Nous étions autorisés à distribuer [...] des abaisse-langues, des thermomètres, des instruments de mesure de la prise de poids d'un enfant [...]. Par contre, il nous était interdit de travailler avec l'organisme de santé publique ou le réseau d'écoles publiques pour y mettre en place des programmes, alors que c'était justement là où il y avait des besoins [...]. Nous nous en sommes finalement tenus à distribuer du matériel à l'arrière d'un camion ou d'une voiture ».

Cela empêche également toute réponse appropriée aux autres besoins humanitaires de base. En juillet 2010, la municipalité de Beit Hanoun à Gaza a connu une pénurie de carburant pour faire fonctionner les pompes fournissant eau et assainissement. Pendant ce temps, 25 000 personnes ont manqué d'eau potable et les eaux usées se sont déversées à même les rues.<sup>92</sup> Les restrictions sur la prestation d'aide et l'interdiction de tout contact avec les autorités municipales de Gaza ont empêché la réponse rapide d'Oxfam pour résoudre cette menace sérieuse de santé publique, ce qui a ralenti les négociations avec différents prestataires de services et agences donatrices sollicités pour trouver une solution.

## L'aide comme outil de séduction politique

En plus de conditionner l'aide à une coopération politique ou militaire directe, certains donateurs ont privilégié des projets d'aide à court terme pour être plus rapidement acceptés par les autorités ou par les forces armées. En mettant en place des interventions rapides et modestes telles que construire une route ou distribuer des intrants agricoles, les projets à impact rapide (QIP, Quick Impact Projects) ont pour objectif d'afficher des résultats rapides et visibles afin de gagner « les cœurs et les esprits » des forces armées, ainsi qu'une légitimité politique aux yeux des autorités alliées. Comme les a décrits le Royaume-Uni, les projets à impact rapide laissent miroiter des progrès politiques et économiques afin de gagner du temps et de susciter la confiance pour un gouvernement.<sup>93</sup> Même si certains donateurs, dont le Royaume-Uni, tendent à s'écarter de ces QIPs, cette approche est toujours présente dans les « boîtes à outils » d'autres donateurs et forces armées, y compris dans la doctrine des opérations de maintien de la paix des Nations Unies.<sup>94</sup>

La priorité donnée aux QIPs pour bénéficier d'un soutien politique et sécuritaire à court terme nuit à l'efficacité de l'aide de quatre façons. Premièrement, de tels projets sont rarement aussi rentables et efficaces que l'aide planifiée et délivrée par le biais des communautés ou des structures gouvernementales. Leur « impact rapide » est souvent obtenu grâce à du matériel onéreux et très visible, à l'instar de la construction de bâtiments scolaires ou la restauration de marchés, mais néglige totalement la partie immatérielle (comme les enseignants pour les écoles), pourtant déterminante pour un développement durable.

### **Encadré 5 : Des écoles en perdition**

La construction d'écoles est une activité couramment utilisée par le personnel des affaires civiles de l'armée américaine pour gagner « les cœurs et les esprits », dans un contexte pacifié où elle fait doublon avec les efforts des intervenants civils et des autorités.

Au Yémen, le ministère de la Défense des États-Unis, agissant pour les unités des forces spéciales américaines au Yémen, a mis trois ans pour construire une seule école de garçons dans le gouvernorat de Ma'rib, carrefour supposé des activités d'Al Qaeda. Commencée en 2007, l'école n'était toujours pas terminée en 2010. Un document de l'USAID décrit la structure en question, dans son emplacement actuel, comme totalement inadéquate en raison d'un terrain inadapté et des importantes failles structurelles du bâtiment inachevé. L'établissement a donc été laissé à l'abandon, et un programme a été mis en place pour construire une nouvelle école sur un site mieux adapté.<sup>95</sup>

Dans la Corne de l'Afrique, la force opérationnelle interarmées combinée de l'armée américaine (CJTF-HOA), coûtant 80 millions de dollars par an et constituée initialement pour renforcer la capacité de la région à lutter contre le terrorisme, a consacré 60 % de ses activités à réaliser des projets

d'affaires civiles à court terme, avec la construction d'écoles ou une assistance vétérinaire, par exemple.<sup>96</sup> Selon un rapport du gouvernement américain publié début 2010, ces activités ne s'accompagneraient d'aucun objectif en particulier, et aucun suivi à long terme ne serait assuré pour évaluer leur impact. À titre d'illustration, le personnel de la CJTF-HOA a récemment découvert une école délabrée au Kenya avec l'écriteau « donated by CJTF-HOA » (don de la CJTF-HOA). La CJTF-HOA avait oublié jusqu'à l'existence de cette école.<sup>97</sup>

Deuxièmement, les ressources dédiées aux QIPs pour gagner les « cœurs et les esprits » ne parviennent pas à renforcer la capacité de l'État sur le long terme. En Afghanistan, il est explicitement stipulé que le gigantesque fonds CERP, utilisé en grande partie par les commandants de l'armée américaine sur des projets à impact rapide à petite échelle, ne doit pas être dépensé par le biais des autorités locales ou centrales, ni financer des activités de maintenance ou de suivi. Ce fonds est aujourd'hui plus important que les budgets annuels combinés de l'État afghan pour l'éducation, la santé et l'agriculture.<sup>98</sup>

Troisièmement, les projets d'aide visant à obtenir un soutien politique et sécuritaire à court terme pourraient privilégier explicitement les besoins de communautés politiquement fortes, comme le souligne la doctrine du Royaume-Uni en matière de QIPs.<sup>99</sup> Cela risque de marginaliser les besoins des groupes moins affirmés de la communauté, tels que les femmes et les enfants. Bien que certaines doctrines en matière de QIPs relèvent la nécessité de répondre aux besoins particuliers des femmes, les consultations menées par les forces armées de l'OTAN et les acteurs du projet de reconstruction provinciale en Afghanistan se déroulent la plupart du temps avec les détenteurs du pouvoir sur place, généralement des hommes.<sup>100</sup> En effet, faire de la consolidation du pouvoir politique existant un objectif supérieur peut contribuer à une discrimination sexuelle au moment d'identifier les populations dont les besoins sont prioritaires. Par exemple, la stratégie de stabilisation régionale menée par les États-Unis au Pakistan et en Afghanistan (« Afghanistan and Pakistan Regional Stabilization Strategy », 2010) contient peu de références aux femmes et aux filles, malgré sa publication quelques semaines seulement après le plan d'action en faveur des femmes en Afghanistan (« Women's Action Plan for Afghanistan ») et la législation exigeant des progrès quant à l'intégration des droits des femmes dans la stratégie globale des États-Unis en Afghanistan, ainsi que dans tous les principaux programmes.<sup>101</sup> Des auditeurs américains ont révélé que le rapport du Département d'État américain concernant les efforts déployés pour promouvoir le bien-être et les droits des femmes en Afghanistan ne permet pas de déterminer comment les activités financées par les États-Unis soutiennent ces objectifs en faveur des droits des femmes, et que ces activités ne sont pas coordonnées avec le plan d'action national afghan en faveur des femmes.<sup>102</sup>

Et quatrièmement, peu de faits objectifs attestent que les QIPs parviennent réellement à gagner les « cœurs et les esprits » ou à renforcer la sécurité des États et des forces armées. Selon des recherches menées en Afghanistan, au Pakistan et dans des régions sujettes à l'extrémisme au Kenya, les donateurs occidentaux opérant dans des

zones clés sont majoritairement mal perçus, notamment parce que les bénéficiaires sont conscients des motivations stratégiques des projets d'aide très visibles et non viables.<sup>103</sup> Comme l'a indiqué un leader religieux à Garissa, au nord-est du Kenya, où un projet d'affaires civiles mené par la marine américaine a récemment permis de rénover des écoles et des latrines : « Pourquoi la plus grande puissance mondiale vient jusqu'ici pour rénover, car il ne s'agit même pas de construire, des latrines publiques ? Pense-t-elle que nous sommes stupides ? » Les élèves de l'école ont apporté une réponse tout aussi maline, mais plus succincte, sous la forme d'un graffiti « Al Qaeda » gribouillé sur le mur des latrines.<sup>104</sup>

Plus généralement, ce type d'efforts à haute visibilité et à court terme n'apporte pas de réponse à la pauvreté et aux inégalités qui exacerbent les conflits et l'instabilité politique. La question complexe quant à la façon dont l'aide peut participer à la lutte contre la pauvreté et l'insécurité dans un contexte violent et instable mérite une étude détaillée distincte, au-delà de la portée et du format du présent document. Néanmoins, selon l'expérience d'Oxfam, une aide axée sur la lutte contre la pauvreté et utilisée de façon préventive, soutenant les services essentiels, l'éducation et les moyens de subsistance, distribuée de sorte à réduire les inégalités entre les groupes, limitant la compétition pour les ressources et proposant d'autres moyens de subsistance à des combattants potentiels peut davantage promouvoir la paix et la sécurité qu'une aide à court terme focalisée sur le gain d'une coopération politique.<sup>105</sup>

#### **Encadré 6 : Une stabilisation communautaire ?**

Des terres, du bétail et un approvisionnement en eau insuffisants sont souvent à la base de conflits violents entre les éleveurs et les communautés établies dans toute la Corne de l'Afrique : des facteurs d'instabilité que ne résout nullement la construction d'écoles ou de latrines par la force CJTF-HOA.

Dans le nord du Kenya, Oxfam et nos partenaires aident les communautés d'éleveurs à accéder durablement à des ressources rares. Il s'agit là d'un exemple concret de stabilisation communautaire alliant sensibilisation, consolidation de la paix et développement à long terme de moyens de subsistance durables qui permet de lutter contre la pauvreté, mais aussi de prévenir un conflit.

Étalé sur 15 ans, le programme d'intégration d'Oxfam a fourni des moyens de subsistance en facilitant la gestion de l'approvisionnement en eau et en promouvant de petites entreprises. Il a également recherché des solutions aux conditions « historiques » de pauvreté des éleveurs, la marginalisation de ces communautés isolées par rapport à l'économie nationale et au processus d'élaboration des politiques nationales. Outre la création et le soutien d'associations d'éleveurs représentant les besoins des communautés vis-à-vis des administrations locales et nationales, il s'est attaché à promouvoir de meilleures opportunités économiques, ainsi que les biens publics, tels que les forages d'eau. Les associations d'éleveurs sont également parvenues à résoudre des litiges portant sur les ressources grâce à une médiation directe et par le biais d'une gestion coopérative des pâturages et des sources d'approvisionnement en eau, ce qui a permis dans bien des cas d'éviter une escalade rapide de la violence.<sup>106</sup>

## L'humanitarisme militaire : une solution inappropriée

En plus de superviser et d'orienter les programmes et les projets d'aide, les forces armées étrangères se sont récemment de plus en plus impliquées dans la fourniture d'aide humanitaire, y compris dans des zones hors conflit.<sup>107</sup> Cette expansion est due en partie à des objectifs ouvertement stratégiques. L'aide humanitaire fournie par l'armée américaine dans le monde, y compris en réponse à des catastrophes naturelles en temps de paix, est légalement tenue de promouvoir la sécurité américaine et régionale.<sup>108</sup> Au-delà d'intérêts stratégiques immédiats, l'intensification du rôle humanitaire de l'armée a également été envisagée comme un facteur de ressources et de réputation pour les forces armées confrontées à une pression fiscale interne et à une opinion publique de moins en moins favorable aux interventions à l'étranger.

La logistique et les moyens militaires (nationaux et internationaux) ont joué un rôle essentiel lors de nombreuses interventions d'urgence ou catastrophes naturelles. Toutefois, les directives approuvées par les Nations Unies sont claires concernant les manques humanitaires que les forces armées devraient remplir : agir en dernier recours si aucune solution civile n'est possible ou si elle est limitée, pour offrir un environnement sécurisé aux acteurs civils plutôt que de fournir directement une assistance.<sup>109</sup> L'adhésion à ces directives internationales constitue non seulement un accord de principe, mais également une solution pratique et économique grâce à l'optimisation de l'expertise et des capacités respectives des civils et des militaires. D'après plusieurs évaluations, de la réponse internationale apportée aux réfugiés du Rwanda en 1994 au tsunami de 2005 dans l'océan Indien, le coût de la logistique et des services de base fournis par l'armée peut être huit fois supérieur à celui des actions civiles.<sup>110</sup>

Les forces armées étrangères sont souvent plus à même de promouvoir les besoins humanitaires et des moyens de subsistance durables en assurant la sécurité, et non en fournissant une aide matérielle. Dans la partie est de la RDC, la force de stabilisation des Nations Unies (MONUSCO) cherche depuis 2008 à intégrer des projets d'aide et de reconstruction dans sa mission de maintien de la paix. Pourtant, parmi les personnes interrogées par Oxfam dans cette zone en 2010, 64 % appellent une protection physique plus présente et plus active de la part de la force MONUSCO dans les zones à haut risque. Des villageois de Rutushuru ont indiqué à Oxfam combien la protection physique des brigades de maintien de la paix des Nations Unies a joué un rôle majeur dans le renforcement de leurs moyens de subsistance, les aidant à s'occuper de leurs champs en toute sécurité.<sup>111</sup>

### **Encadré 7 : Humanitarisme militaire en Haïti**

Dans les jours et semaines ayant suivi le séisme dévastateur qui a frappé Haïti en 2010, le matériel de terrassement déployé notamment par les armées américaine, canadienne et espagnole, a joué un rôle vital pour secourir la population et déblayer les routes afin d'ouvrir l'accès à l'aide humanitaire, tandis que les contrôleurs aériens militaires ont permis au pont aérien d'urgence de fonctionner.<sup>112</sup> Les agences civiles d'aide se sont révélées particulièrement lentes à se coordonner avec ces moyens militaires indispensables et les donateurs et les agences civiles d'aide n'ont pas su exploiter de façon adéquate la suite des opérations : un an après, par exemple, moins de 5 % des débris ont été déblayés des rues d'Haïti.<sup>113</sup>

Mais là où les forces armées étrangères ont reproduit des programmes civils d'urgence au lieu de se concentrer sur la fourniture de moyens logistiques uniques ou le maintien de la sécurité, leur aide s'est révélée coûteuse et parfois inefficace, tout en ne parvenant pas à répondre aux besoins sécuritaires urgents des Haïtiens. L'Espagne a acheminé près du tiers de son budget d'urgence en Haïti par le biais de ses forces armées, dont 97 % ont servi à financer l'opération Hispaniola, un contingent très médiatisé de 450 soldats déployés sur le navire amphibie Castilla. Arrivé plus de trois semaines après le séisme, ce contingent a commencé à travailler de façon unilatérale à Petit-Goâve, une ville côtière accessible depuis leur navire, mais où d'autres ONG fournissaient déjà eau et assainissement. En s'éloignant de leur cœur de métier, les troupes espagnoles ont entrepris un grand programme de vaccination sans consulter les archives des personnes déjà vaccinées par des ONG opérant dans le secteur de la santé et ont distribué de l'eau sans informer la population sur la nécessité d'apporter des récipients propres, compromettant ainsi les efforts déployés sur place en termes de santé publique, car de nombreuses personnes se sont présentées avec des récipients sales.<sup>114</sup> Dans le même temps, l'opération Hispaniola a délégué seulement 23 policiers civils pour renforcer la MINUSTAH, la mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti visant à épauler la police locale décimée lors du tremblement de terre.<sup>115</sup>

Les organisations humanitaires civiles ont elles-mêmes mal coordonné leurs actions en Haïti et ne sont pas parvenues à consulter l'État et le peuple haïtiens de façon adéquate.<sup>116</sup> Cependant, la duplication des efforts civils par les militaires s'est révélée très coûteuse. Pour 18,2 millions d'euros, l'opération Hispaniola a apporté des soins à 7 568 Haïtiens, vacciné 21 274 personnes, déblayé 8 000 m<sup>3</sup> de débris et distribué 600 000 litres d'eau potable.<sup>117</sup> Avec 1 million d'euros, Intermón Oxfam (Espagne) est venu en aide à 20 810 bénéficiaires, a construit 5 800 latrines pour 7 050 personnes, distribué des kits d'hygiène à près de 9 000 personnes, fourni des matériaux de base pour construire des abris à 3 632 personnes et rénove actuellement le réseau d'approvisionnement en eau tout en sensibilisant la population aux questions de santé publique. Le gouvernement espagnol n'a pourtant débloqué que 750 000 euros pour les ONG civiles engagées dans des interventions d'urgence en Haïti, soit 24 fois moins que le coût de l'envoi du Castilla.<sup>118</sup>

# Conclusion

Les politiques et les pratiques d'aide se trouvent à la croisée des chemins. Les donateurs sont face à une alternative : promouvoir une aide efficace et indépendante qui contribue au bien-être et à la sécurité des populations victimes de conflits et de crises, ou accroître et institutionnaliser le recours à l'aide pour servir leurs propres objectifs militaires et sécuritaires, au détriment de l'efficacité et de la rentabilité de l'aide.

Comme en témoignent les exemples de l'Afghanistan, du Yémen, du Kenya et de la RDC présentés ici, le recours croissant (et de plus en plus explicite) à l'aide humanitaire et à l'aide au développement au service de tels objectifs signifie que les besoins de pays, régions et communautés hors du champ sécuritaire national sont négligés. Même lorsque des pays et des communautés pauvres et vulnérables constituent des priorités militaires ou sécuritaires pour les donateurs, comme l'Afghanistan, le Pakistan, le Yémen ou encore la Somalie, de tels objectifs engendrent des projets d'aide coûteux, inefficaces et parfois dangereux. En bref, ni les besoins humanitaires, ni la pauvreté, ni les conflits violents et l'insécurité à proprement parler ne sont efficacement réduits par :

- une aide dont l'attribution est régie par les priorités militaires et sécuritaires des donateurs ;
- des projets d'aide conçus pour renforcer à court terme l'adhésion politique en faveur des donateurs, des États et des forces armées ;
- une aide conditionnée par la coopération politique ou militaire ;
- une aide fournie de manière inappropriée par les forces armées elles-mêmes.

Donateurs, forces armées et organisations humanitaires ont tous un rôle à jouer pour replacer les principes humanitaires et les bonnes pratiques de développement au cœur des politiques et des programmes d'aide, aussi bien dans les pays stables que dans les zones en conflit. Telle est la condition de l'efficacité de l'aide du XXI<sup>e</sup> siècle.

## Recommandations

### Pour les donateurs

Pour honorer les engagements pris en matière d'efficacité de l'aide au développement et de bonnes pratiques d'action humanitaire (*Good Humanitarian Donorship*), les donateurs doivent s'assurer que l'ensemble de l'aide a pour principal objectif de lutter contre la pauvreté ou de répondre aux besoins humanitaires.

Les choix d'affectation de l'aide (dans les pays en conflit, les pays stables et au sein des pays eux-mêmes) doivent viser à optimiser la lutte contre la pauvreté et la réponse aux besoins humanitaires, et non à servir les objectifs militaires ou sécuritaires nationaux des donateurs.

L'aide ne doit pas encourager ni contribuer à la violation des Droits de l'Homme et du droit international humanitaire.

L'affectation de l'aide et les politiques de développement doivent, dans la mesure du possible, rester aux mains d'agences d'aide gouvernementales indépendantes des ministères des Affaires étrangères et de la Défense. Ces agences doivent pouvoir affecter et dépenser leur propre budget afin de lutter contre la pauvreté à long terme et en apportant une aide directe, rapide et efficace aux populations ayant des besoins urgents.

Les donateurs doivent s'assurer que les projets de développement qu'ils financent ou envisagent, tant dans des régions en conflit que dans des contextes stables, répondent aux besoins des communautés, sont conformes aux politiques des administrations locales et nationales, dans la mesure du possible, et sont durables après le retrait des acteurs du développement étrangers.

Les lois interdisant la fourniture d'une aide aux groupes ou aux individus désignés comme terroristes, ou à d'autres acteurs non rattachés à l'État, ne doivent criminaliser ni la fourniture d'aide humanitaire ou d'aide à la reconstruction après un conflit ou une catastrophe naturelle, ni la promotion et la diffusion des Droits de l'Homme et du droit humanitaire.

### **Pour les forces armées déployées en dehors de leur territoire**

Toutes les forces armées, y compris les forces de maintien de la paix, doivent mettre en œuvre les directives civilo-militaires existantes faisant l'objet d'un accord international et définissant les rôles réels et appropriés des acteurs militaires et civils en réponse aux besoins humanitaires en cas de conflit ou de catastrophe naturelle : agir en dernier recours si aucune solution civile n'est possible ou si elle est limitée, pour offrir un environnement sécurisé aux acteurs civils plutôt que de fournir directement une assistance.<sup>119</sup>

Les doctrines militaires et les règles d'engagement doivent empêcher l'affectation ou la restriction de l'aide humanitaire fondée sur des objectifs militaires ou anti-terroristes.

### **Pour les organisations d'aide et les acteurs de l'aide**

Les organisations d'aide humanitaire et d'aide au développement doivent veiller à ce que leurs activités n'exacerbent ou n'alimentent pas le conflit, en mettant en œuvre des normes et des directives pour s'assurer que l'aide humanitaire « n'est pas nuisible » et que l'aide au développement est appropriée par rapport au conflit. Elles doivent refuser toute condition émanant des financeurs et exigeant leur coopération avec des forces armées et la divulgation de renseignements, ou la distribution de l'aide ou l'affectation des ressources de développement en fonction de la coopération politique ou militaire des bénéficiaires.

# Notes

- <sup>1</sup> Calculs d'Oxfam Grande-Bretagne d'après la base de données « CAD2a » du CAD de l'OCDE. Les 48 pays sont ceux répertoriés dans le document de l'OCDE, « Ensuring Fragile States are not left behind: Summary Report » (March 2009). Les proportions de l'APD reçue d'après la base de données « CAD2a » du CAD de l'OCDE portant sur les montants de l'APD par l'ensemble des donateurs divergent quelque peu des chiffres avancés dans ce rapport de l'OCDE daté de 2009. Cela peut être dû au fait que les chiffres de la base de données de l'OCDE ont été mis à jour depuis la rédaction du rapport de 2009.
- <sup>2</sup> Andy Sumner, « Global Poverty and the New Bottom Billion: what if three-quarters of the world's poor live in middle income countries? » (Institute of Development Studies : Sussex, septembre 2010)
- <sup>3</sup> Marit Glad, « Knowledge on Fire: Attacks on Education in Afghanistan, Risks and Measures for Successful Mitigation » (CARE/ministère de l'Éducation/Banque mondiale, novembre 2009)
- <sup>4</sup> Secretary Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR), « Quarterly Report to US Congress », (30 octobre 2009), p. 23. Voir également les réglementations financières régissant ce fonds, le « Commander's Emergency Response Programme (CERP): U.S. DOD Financial Management Regulation », Vol. 12, Chapitre 27 (janvier 2009), <http://comptroller.defense.gov/fmr/12/index.html> (dernière visite le 2 décembre 2010)
- <sup>5</sup> Banque mondiale/DFID, Document de travail n° 5, « Afghanistan Public Expenditure Review 2010: Education Sector » (avril 2010), p. 20. Chiffres tirés du coût moyen par salle de classe afin de prendre en compte des écoles de différentes tailles. Une comparaison exhaustive est très difficile, car les équipes de reconstruction provinciales ne communiquent pas toujours les coûts de projet et les frais courants.
- <sup>6</sup> Oxfam International, « Impact rapide, Effondrement rapide » (janvier 2010) ; Dana Burde et Leigh L. Linden, « The Effectiveness of Proximity in School Enrollment: Evidence from a randomized control trial in Afghanistan » (mai 2009), [http://www.cgdev.org/doc/events/10.21.09/Proximity\\_and\\_Enrollment\\_2009-05-02.pdf](http://www.cgdev.org/doc/events/10.21.09/Proximity_and_Enrollment_2009-05-02.pdf) ; Statistiques de l'UNICEF relatives aux écoles, tirées de l'article de Farida Ayari « Unique education programmes brighten the future for Afghanistan's young women » (10 août 2010), [http://www.unicef.org/infobycountry/afghanistan\\_55495.html](http://www.unicef.org/infobycountry/afghanistan_55495.html) ; Marit Glad, « Knowledge on Fire: Attacks on Education in Afghanistan, Risks and Measures for Successful Mitigation » (CARE/ministère de l'Éducation/Banque mondiale, novembre 2009). Pour les attaques sur les écoles afghanes, voir le « Rapport [annuel] du Secrétaire général sur les enfants et les conflits armés en Afghanistan » du Conseil de sécurité de l'ONU
- <sup>7</sup> Une mère interrogée par Oxfam en octobre 2010 dans la province de Samangan, en Afghanistan
- <sup>8</sup> Déclaration du Sénateur John Kerry, présentant le projet de loi Kerry-Lugar au Sénat américain le 4 mai 2009
- <sup>9</sup> Banque mondiale, « Rapport sur le développement dans le monde 2011 : Note conceptuelle : Conflit, sécurité et développement » (7 janvier 2010), [http://siteresources.worldbank.org/EXTWDR2011/Resources/6406082-1256239015781/WDR\\_2011\\_Concept\\_Note\\_0207.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTWDR2011/Resources/6406082-1256239015781/WDR_2011_Concept_Note_0207.pdf) (dernière visite le 3 décembre 2010)
- <sup>10</sup> Les Principes et Bonnes Pratiques pour l'Aide humanitaire, définis les 16 et 17 juin 2003 à Stockholm, érigent 23 principes pour une aide humanitaire impartiale, efficace et axée sur les besoins. La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, approuvée le 2 mars 2005, et le programme d'action d'Accra élaboré en 2008, engage à la fois les États donateurs et bénéficiaires à une série de principes et de pratiques destinés à garantir une aide au développement durable, coordonnée et axée sur la lutte contre la pauvreté.
- <sup>11</sup> Principes et Bonnes Pratiques pour l'Aide Humanitaire 1 et 6 ; Déclaration de Paris § 3, 34, 35 ; Programme d'action d'Accra § 17
- <sup>12</sup> Principes et Bonnes Pratiques pour l'Aide Humanitaire 9 ; Déclaration de Paris § 4, 17 ; Programme d'action d'Accra § 21, 26
- <sup>13</sup> Principes et Bonnes Pratiques pour l'Aide Humanitaire 7 et 8 ; Déclaration de Paris § 3, 13-21, 47-50 ; Programme d'action d'Accra § 12-16, 24
- <sup>14</sup> Oxfam International, « L'aide du XXIe siècle : Reconnaître les réussites et corriger les failles » (mai 2010)
- <sup>15</sup> Directives de l'OCDE pour l'établissement des rapports statistiques, [http://www.oecd.org/document/18/0,3746,en\\_21571361\\_39494699\\_46780498\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/18/0,3746,en_21571361_39494699_46780498_1_1_1_1,00.html) (dernière visite le 22 janvier 2011)
- <sup>16</sup> Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales (ONG) lors des opérations de secours en cas de catastrophe (1992)
- <sup>17</sup> Directives de l'OCDE pour l'établissement des rapports statistiques, [http://www.oecd.org/document/18/0,3746,en\\_21571361\\_39494699\\_46780498\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/18/0,3746,en_21571361_39494699_46780498_1_1_1_1,00.html) (dernière visite le 22 janvier 2011)
- <sup>18</sup> Duncan Green, « From Poverty to Power » (Oxfam : juillet 2008)
- <sup>19</sup> Projet Sphère, Charte humanitaire et normes minimales pour les interventions lors de catastrophes (2004), passim
- <sup>20</sup> Andy Sumner, « Global Poverty and the New Bottom Billion: what if three-quarters of the world's poor live in middle income countries? » (Institute of Development Studies : Sussex, septembre 2010)
- <sup>21</sup> OCDE, « Conflict, Fragility and Armed Violence are major factors preventing the achievement of the MDGs » (Note de référence en marge du sommet sur les OMD du 17 septembre 2010), <http://www.oecd.org/dataoecd/20/50/46006119.pdf>. La concentration de la pauvreté dans les États fragiles et touchés par des conflits est contestée. Tandis que l'OCDE et la Banque mondiale affirment que les « États fragiles » représentent un cinquième de la population mondiale, mais un tiers de la population pauvre, des

calculs effectués par l'Institute of Development Studies suggèrent qu'en 2007-2008, les 43 États apparaissant dans au moins l'un des trois indicateurs les plus largement utilisés pour identifier les États fragiles (les deux quartiles inférieurs de l'indicateur Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) de la Banque mondiale, le Brookings' Index of State Weakness in the Developing World 2009 et l'indicateur Country Indicators for Foreign Policy (CIFP) 2008 de la Carleton University) représentent 23 % de la population pauvre dans le monde (vivant avec moins de 1,25 dollar par jour), répartis de manière quasi égale entre les États fragiles à faibles revenus et à revenus moyens. Voir Andy Sumner, « Global Poverty and the New Bottom Billion: What if Three-Quarters of the World's Poor Live in Middle-Income Countries? » (IDS : septembre 2010). Pour autant, la concentration du déficit en matière d'OMD dans ces pays suggère que, même si la majeure partie de la population pauvre du monde ne vit pas dans les « États fragiles », la pauvreté dans ces derniers peut se révéler plus profonde et plus implacable qu'ailleurs.

- <sup>22</sup> Oxfam International, « Les femmes et les enfants d'abord : sur la ligne de front aux Kivus » (Note sur la protection des civils, juillet 2010)
- <sup>23</sup> Oxfam International, « Les coûts de la guerre : Les expériences afghanes du conflit 1978-2009 » (novembre 2009)
- <sup>24</sup> V. Levin et D. Dollar, « The Forgotten States: Aid Volumes and Volatility in Difficult Partnership Countries », document préparé pour le processus d'apprentissage et de consultation sur les partenariats difficiles du CAD (OCDE 2005), cité dans le Rapport annuel de l'OCDE, « Resource Flows to Fragile and Conflict-Affected States 2010 », p. 50
- <sup>25</sup> Le pic de l'aide au développement pour l'Irak en 2005 dans les chiffres suivants, faussant la tendance globale à l'augmentation, néanmoins bien réelle, s'explique en grande partie par l'allègement substantiel de la dette accordé à l'Irak par les pays du CAD de l'OCDE cette année-là et compté comme de l'aide publique au développement. Toutefois, l'aide humanitaire des donateurs du CAD de l'OCDE pour l'Irak (sans composante d'allègement de la dette) a également connu un pic en 2005.
- <sup>26</sup> Calculs d'Oxfam issus de la base de données « CAD2b » de l'OCDE. En prenant 2001 comme référence, l'APD supplémentaire du CAD pour les pays en développement (prix actuels) sur la période 2002-2008 est de 178 445 millions de dollars (prix constants de 2008) ; l'APD supplémentaire du CAD pour l'Afghanistan est de 12 977 millions de dollars ; elle est de 59 705 millions de dollars pour l'Irak. La liste des pays en développement de l'OCDE change chaque année, mais reste autour de 152-3 sur cette période.
- <sup>27</sup> Calculs d'Oxfam issus de la base de données « CAD2b » de l'OCDE. En 2001, les membres du CAD de l'OCDE ayant des troupes importantes en Irak (1 000 hommes ou plus) et les membres du CAD de l'OCDE n'y ayant pas de présence militaire contribuaient respectivement à hauteur d'environ 0,3 % de leur APD pour l'Irak ; en 2008, les principaux contributeurs en termes de troupes engagées dépensaient en moyenne 13,1 % de leur APD pour l'Irak, contre 7,6 % pour les membres du CAD de l'OCDE n'y ayant pas de présence militaire. De la même manière, en 2001, les membres du CAD de l'OCDE qui contribuaient le plus à la FIAS (1 000 hommes ou plus) et les pays du CAD de l'OCDE sans présence militaire consacraient respectivement autour de 1,5 % de leur APD à l'Afghanistan ; en 2008, les principaux contributeurs à la FIAS dépensaient 4,2 % de leur APD pour l'Afghanistan, contre 2,3 % pour les pays ne participant à cette force internationale.
- <sup>28</sup> Calculs d'Oxfam issus de la base de données « CAD2b » de l'OCDE.. L'ensemble des dépenses APD de de l'ensemble des donneurs de 2008 s'élevait à 9.88 milliards de dollars. En 2009, ces dépenses atteignaient seulement 2.79 milliards de dollars.
- <sup>29</sup> Ces 18 pays sont ceux qui ont reçu le niveau le plus élevé (3) dans les composantes « vulnérabilité » et « crise » de l'évaluation globale des besoins d'ECHO depuis 2001, mesurant les crises humanitaires les plus graves de cette période.
- <sup>30</sup> Calculs d'Oxfam d'après les données du CAD de l'OCDE et du suivi financier (FTS) du bureau OCHA.
- <sup>31</sup> Oxfam International, « Loin des caméras point de salut : Un programme d'action pour protéger les civils dans les conflits négligés » (novembre 2003)
- <sup>32</sup> Les pays apparaissant ici sont classés en crise de niveau 3 dans l'évaluation globale des besoins (GNA) d'ECHO pour 2009-2010.
- <sup>33</sup> Les contributions publiques à l'aide humanitaire ont augmenté régulièrement pour passer d'environ 4,6 milliards de dollars en 2000 à quelque 12,8 milliards de dollars en 2008 (« Development Initiatives, Global Humanitarian Assistance », rapport 2010, p. 7)
- <sup>34</sup> Calculs d'Oxfam Grande-Bretagne d'après les données « SNPC » du CAD de l'OCDE. La part de l'aide totale déclarée géographiquement identifiable représente bien sûr une minorité de toute l'aide déclarée (et l'affectation géographique de la majorité de l'aide n'est de toute façon pas possible), alors ces chiffres ne constituent pas des bases fiables pour déterminer le montant réel de l'aide allouée à chaque province. Ils donnent cependant une impression générale de la répartition de l'aide allouée à chaque province.
- <sup>35</sup> Interrogé par Oxfam en octobre 2010
- <sup>36</sup> Calculs d'Oxfam d'après les descriptions de niveau d'activité des projets d'aide par le CAD de l'OCDE
- <sup>37</sup> A. Haller et al, « Food Security and Market Assessment in crisis areas of NWFP and FATA », Pakistan (Programme alimentaire mondial : Islamabad 2010), p. 9, cité dans J. Cosgrave et al, « Inter-Agency Real Time Evaluation (IA RTE) of the Humanitarian Response to Pakistan's 2009 Displacement Crisis » (août 2010).
- <sup>38</sup> Voir aussi Andrew Wilder, « Humanitarian Agenda 2015: Pakistan Case Study (Feinstein International Centre », février 2008)
- <sup>39</sup> Nombreuses références bibliographiques ; voir Anne Boschini & Anders Olofsgård, « Foreign aid: An

instrument for fighting communism? », *Journal of Development Studies* Vol. 43(4), 2007, pp. 622-648

- 40 Guenther Fink & Silvia Redaelli, « Determinants of international emergency aid - humanitarian need only? », Document de travail de recherche sur les politiques n° 4839 (Banque mondiale : 2009). Selon l'analyse de régression multiple de Fink et Redaelli, une augmentation d'1 écart standard (3 000 personnes) du nombre de personnes tuées dans une catastrophe naturelle augmente de 25 % la probabilité de la fourniture d'une aide humanitaire ; une augmentation du nombre de personnes touchées d'1 écart standard (23 millions de personnes) augmente la probabilité d'une aide de 10 à 13 % ; enfin, les États-Unis, le Royaume-Uni et la Norvège étaient respectivement 24 %, 46 % et 39 % plus susceptibles de fournir une aide humanitaire aux pays exportateurs de pétrole qu'aux pays non exportateurs de pétrole.
- 41 Au Canada, ce système n'a pas encore été adopté comme politique officielle.
- 42 Entretien avec le Service espagnol d'aide humanitaire le 2 novembre 2010 ; présentation de l'ACDI au forum WIDER, Montréal, juin 2009
- 43 Document de travail des Services de la Commission : Direction Générale pour l'aide humanitaire - ECHO Stratégie opérationnelle 2010
- 44 Par exemple, le modèle d'affectation des ressources du Royaume-Uni pour l'aide au développement est ajusté selon une série de critères, notamment l'existence d'un conflit, les flux d'aide d'autres donateurs et la disponibilité de revenus internes ou d'autres sources de financement.
- 45 <http://www.usaid.gov/policy/budget/cbj2007/an/esf.html> (dernière visite le 23 décembre 2010)
- 46 Le fonds ESF (Economic Support Fund) a augmenté de 95 %, passant de 2,6 milliards de dollars en 1999 à plus de 5 milliards de dollars en 2008. Les sommes combinées déboursées par le Millennium Challenge Account et le programme d'aide au développement de l'USAID ont progressé de tout juste 14 % sur la même période, passant de 2,78 à 3,16 milliards de dollars. Le programme d'aide au développement de l'USAID a fondu de près de 40 %, de 2,78 à 1,60 milliards de dollars. Données tirées de US Overseas Loans and Grants, Greenbook. <http://gbk.eads.usaidallnet.gov/> (données exprimées en dollars historiques)
- 47 Calculs d'Oxfam d'après : US Overseas Loans and Grants, Greenbook ; <http://gbk.eads.usaidallnet.gov/> (données exprimées en dollars historiques) ; MCC, 2009 Agency Financial Report ; <http://www.mcc.gov/documents/reports/report-fy2009-afr.pdf>
- 48 En 2008, dernière année pour laquelle des statistiques sont disponibles, l'aide au développement de l'USAID s'élevait à 1,6 milliards de dollars ; en 2010, à peine moins de 1,55 milliards de dollars ont été alloués au Commander's Emergency Response Programme et au Combatant Commanders Initiative Fund. Voir US Overseas Loans and Grants, Greenbook. <http://gbk.eads.usaidallnet.gov/> (données exprimées en dollars historiques) ; demande de crédit du ministère de la Défense, chiffres réels de l'année précédente ; Congressional Research Service, « The Cost of Iraq, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations Since 9/11 », Amy Belasco, septembre 2010. <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL33110.pdf>
- 49 Calculs d'Oxfam d'après : US Overseas Loans and Grants, Greenbook ; <http://gbk.eads.usaidallnet.gov/> (données exprimées en dollars historiques) ; Congressional Research Service, « Peacekeeping/Stabilization and Conflict Transitions: Background and Congressional Action on the Civilian Response/Reserve Corps and other Civilian Stabilization and Reconstruction Capabilities », Nina Serafino, février 2010, <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL32862> ; Congressional Research Service, « Department of Defense "Section 1207" Security and Stabilization Assistance: Background and Congressional Concerns », Nina Serafino, février 2010. <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RS22871.pdf> ; Congressional Research Service, « The Cost of Iraq, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations Since 9/11 », Amy Belasco, septembre 2010. <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL33110.pdf>. (Remarque : le financement destiné au programme Civilian Stabilisation Initiative indiqué ici n'a couvert que les frais de personnel en poste pour créer le Civilian Response Corps, et non les dépenses à l'étranger).
- 50 Gouvernement du Yémen, Banque mondiale et PNUD, « Yemen Poverty Assessment (2007) », Volume 1, p. 25 ; Volume 2, pp. 205-6. Bureau OCHA des Nations Unies, « Yemen – Percentage of Poverty by Governorate » (novembre 2009).
- 51 La stratégie de l'USAID vise les populations les plus « vulnérables » : mais le mot « vulnérable » revêt ici une nouvelle signification, éloignée de la vulnérabilité économique. Voici la définition qu'en donne l'USAID : « Sauf mention contraire dans ce document, le terme « vulnérable » décrit les personnes, entités ou groupes nécessiteux, pauvres et/ou susceptibles, en raison de caractéristiques sociales, culturelles, politiques et/ou économiques, d'être victimes de violences ou de l'extrémisme, ou de s'impliquer dans des activités illégales et/ou de rébellion contre des idéologies ou des leaders religieux largement acceptés [...]. La méfiance vis-à-vis d'une autorité centrale perçue comme distante et déconnectée est caractéristique de ce descripteur. » USAID, « 2010-12 Yemen Country Strategy » ([http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PDACP572.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACP572.pdf)).
- 52 USAID, « 2010-12 Yemen Country Strategy » ([http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PDACP572.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACP572.pdf)). Ces huit gouvernorats prioritaires sont Amran, Al Jawf, Marib, Shabwah, Abyan, Al Dhale'e, Lahj et Aden.
- 53 <http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/fra/JUD-51895926-JEP>. La Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle de 2008 stipule que l'APD du Canada doit « contribuer à la réduction de la pauvreté », « respecter les normes internationales relatives aux droits de l'Homme » et « tenir compte des points de vue des pauvres », mais n'impose pas une répartition géographique des financements.
- 54 Bangladesh, Bolivie, Éthiopie, Ghana, Honduras, Mali, Mozambique, Sénégal et Tanzanie.
- 55 OCDE, « France, Comité d'aide au développement (CAD), Examen par les pairs » (2008) (<http://www.oecd.org/dataoecd/20/43/40789369.pdf>)

- <sup>56</sup> République Française, *Projet de Loi des Finances pour 2010 : Document de Politique Transversale : Politique Française en faveur du Développement* ([http://www.performance-publique.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/PLF2010/DPT/DPT2010\\_politique\\_developpement.pdf](http://www.performance-publique.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/PLF2010/DPT/DPT2010_politique_developpement.pdf))
- <sup>57</sup> Pauvreté, dépendance budgétaire d'un pays à l'aide, vulnérabilité face aux effets du changement climatique, survenue récente d'une crise ou d'un conflit politique.
- <sup>58</sup> DFID, document sur les « offres pays », septembre 2010
- <sup>59</sup> The Hon Stephen Smith MP et The Hon Bob McMullan MP, « Policy Statement on Australia's International Development Assistance (2009) », extrait du budget australien pour le programme d'aide internationale au développement 2009/10, disponible à l'adresse [http://www.budget.gov.au/2009-10/content/ministerial\\_statements/ausaid/download/ms\\_ausaid.pdf](http://www.budget.gov.au/2009-10/content/ministerial_statements/ausaid/download/ms_ausaid.pdf)
- <sup>60</sup> Calculs basés sur les questions écrites sur les estimations du Sénat posées à AusAID par le Sénateur Bob Brown, reçues par Oxfam le 15 décembre 2010 et disponibles sur demande. Ce pourcentage a trait à l'aide publique au développement (prise en compte dans l'aide de l'Australie communiquée à l'OCDE) et ne tient pas compte des dépenses militaires plus larges en Afghanistan.
- <sup>61</sup> Concord Europe, « Cotonou Working Group Briefing Paper » (février 2010), [http://www.aprodev.eu/files/Africa\\_ACP/ACP-Cotonou/concord%20on%20cpa%20review%20ii%20february%202010-en.pdf](http://www.aprodev.eu/files/Africa_ACP/ACP-Cotonou/concord%20on%20cpa%20review%20ii%20february%202010-en.pdf) (dernière visite le 3 décembre 2010) ; voir aussi la deuxième révision de l'Accord de Cotonou (texte complet), 11 mars 2010.
- <sup>62</sup> Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, Article 208(1) (version consolidée publiée au Journal officiel de l'Union européenne, 30 mars 2010). Depuis 1992, la loi européenne exige que la politique de l'Union dans le domaine de la coopération au développement favorise « le développement économique et social durable des pays en développement et plus particulièrement des plus défavorisés d'entre eux » et « la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement » (Traité sur l'Union européenne, Article 130 U (Journal officiel de l'Union européenne, C 191, 29 juillet 1992))
- <sup>63</sup> Le budget du Fonds européen de développement (FED) prévu pour la période 2008-2013 s'élève à 22 milliards d'euros.
- <sup>64</sup> DÉCISION DU CONSEIL du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure (2010/427/UE). La mise en œuvre reste sous la responsabilité d'une instance d'aide dédiée, DEVCO, mais les trois niveaux supérieurs de la prise de décision en matière de développement ont été transférés au SEAE sous la supervision du Commissaire en charge du développement. Il reste à voir comment fonctionnera exactement ce système et la mesure dans laquelle le Commissaire en charge du développement pourra réellement exercer son autorité sur un service rendant compte à son supérieur hiérarchique.
- <sup>65</sup> Les montants totaux de l'APD du Luxembourg et de la Nouvelle-Zélande en 2007 (dernière année pour laquelle des chiffres comparables sont disponibles) étaient respectivement de 376 et 320 millions de dollars. Les engagements totaux du Koweït en matière d'aide internationale pour 2007 sont estimés à 667 millions de dollars (chiffres du CAD de l'OCDE et chiffres AidData présentés dans IRIN News, « In Brief: Top 10 "non-traditional" donors », 29 mars 2010 (<http://www.irinnews.org/report.aspx?ReportId=88601>))
- <sup>66</sup> « Development Initiatives, Global Humanitarian Assistance », rapport 2010, p. 7
- <sup>67</sup> Estimation du Internal Displacement Monitoring Centre, mise à jour le 3 août 2010 ([http://www.internal-displacement.org/idmc/website/countries.nsf/\(httpEnvelopes\)/8AE1CFB25E54ECFEC12575E60053724F?OpenDocument](http://www.internal-displacement.org/idmc/website/countries.nsf/(httpEnvelopes)/8AE1CFB25E54ECFEC12575E60053724F?OpenDocument))
- <sup>68</sup> « Delays dog US\$5.5bn pledged to help impoverished Yemen », article paru dans le Yemen Post du 10 avril 2010
- <sup>69</sup> Victoria Clark, « Saudi "aid" keeps Yemen fractured », Independent (Royaume-Uni), 29 janvier 2010 ; DARA, « The Humanitarian Response Index 2010 » (décembre 2010), p. 246
- <sup>70</sup> Chef tribal de la province de Paktia interrogé par Oxfam, novembre 2009
- <sup>71</sup> Représentant local de la province de Daikundi cité dans « Aid and Civil-Military relations in Afghanistan », British Agencies Afghanistan Group (BAAG), janvier 2009
- <sup>72</sup> Voir les deux doctrines de stabilisation prônées par le Royaume-Uni : « Joint Doctrine Publication 3-40: Stabilisation: The Military Contribution », ministère de la Défense (2010) et « The UK Approach to Stabilisation: Stabilisation Unit Guidance Notes », UK Stabilisation Unit (novembre 2008)
- <sup>73</sup> DFID, « Afghanistan Country Programme Evaluation, 2002-2007 » (2009)
- <sup>74</sup> Entretiens avec le personnel de la UK Stabilisation Unit, octobre 2010. Voir aussi Stuart Gordon, « The United Kingdom stabilisation model and Afghanistan: the impact on humanitarian actors » dans *Disasters*, Vol. 34, Issue Supplement s3 (septembre 2010), pp. 368-387. Pour une critique plus directe de ces contradictions inspirée de l'expérience de représentants des autorités australiennes au Timor oriental et aux Philippines, voir AusAID, « Outline of Guidance Note on Working in Situations of Fragility and Violent Conflict » (DRAFT), novembre 2010, p. 6, 16-18.
- <sup>75</sup> Les approches de stabilisation et les unités spéciales mobilisées à cette fin ont rapidement proliféré au sein des institutions gouvernementales et multilatérales au cours de la dernière décennie. Elles sont intervenues dans des conflits internationaux (Afghanistan), des conflits internes (Sri Lanka et Colombie), des missions

- des Nations Unies pour le maintien de la paix (RDC et Haïti), ainsi que dans le cadre de la lutte contre l'insurrection et de la protection de la sécurité des donateurs (sud du Yémen). Sarah Collinson, Samir Elhawary et Robert Muggah, « States of Fragility: stabilisation and its implications for humanitarian action », *Disasters*, Vol. 34, Supplement 3 (septembre 2010)
- <sup>76</sup> Voir Jean-Marie Henckaerts et Louise Doswald-Beck, « Droit humanitaire international coutumier, Volume I » (Cambridge : 2005), Chapitre 17, Règle 55 ; citant plus spécifiquement le Protocole additionnel I de la Convention de Genève du 12 août 1949, Article 70(1) ; Protocole additionnel II de la Convention de Genève du 12 août 1949, Article 18(2).
- <sup>77</sup> Médecins Sans Frontières, « Humanitarian Assistance Unable to Reach Afghans in War-Torn Southern Regions », 10 mai 2004 (<http://www.doctorswithoutborders.org/publications/article.cfm?id=1382&cat=ideas-opinions>).
- <sup>78</sup> Marit Glad, « Knowledge on Fire: Attacks on Education in Afghanistan, Risks and Measures for Successful Mitigation » (CARE/ministère de l'Éducation/Banque mondiale, novembre 2009)
- <sup>79</sup> Données de la Aid Worker Security Database ([www.aidworkersecurity.org](http://www.aidworkersecurity.org)) compilées par Humanitarian Outcomes, 21 janvier 2011. Pour l'analyse des motivations : A. Stoddard, A. Harmer, D. DiDomenico, « Providing aid in insecure environments: 2009 Update » (HPG Policy Paper 34, avril 2009).
- <sup>80</sup> USAID Request for Applications RFA 279-10-006, p. 8, document archivé par Oxfam GB.
- <sup>81</sup> E. Eide et al, « Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations – Independent Study for the expanded UN ECHA Core Group » (mai 2005), p. 14
- <sup>82</sup> Personne interrogée citée dans J. Cosgrave et al, « Inter-Agency Real Time Evaluation (IA RTE) of the Humanitarian Response to Pakistan's 2009 Displacement Crisis » (août 2010), p. 31
- <sup>83</sup> Ewan MacAskill, « Pentagon forced to withdraw leaflet linking aid to information on Taliban », *Guardian*, 6 mai 2004 ; « ARSIC and ANA Travel Outside Boundaries to Deliver Aid », communiqué de presse de l'OTAN, 23 décembre 2007 ; directives régissant l'interaction et la coordination des acteurs humanitaires et des acteurs militaires en Afghanistan, approuvées en mai 2008 (<http://ochaonline.un.org/afghanistan/CivilMilitaryCoordination/tabid/5356/language/en-US/Default.aspx>, dernière visite le 6 décembre 2010)
- (<http://ocha-gwapps1.unog.ch/rw/RWB.NSF/db900SID/PANA-7A7FC7?OpenDocument>)
- <sup>84</sup> Cour Suprême des États-Unis, « Holder, Attorney General, et al, v. Humanitarian Law Project et al » (21 juin 2010), avis de la Cour p. 32
- <sup>85</sup> Katsuri Sen avec Tim Morris, « Civil Society and the War on Terror » (INTRAC : 16 juin 2008)
- <sup>86</sup> Chiffres fournis par l'Unité d'analyse de sécurité alimentaire et de nutrition (FSNAU) des Nations Unies
- <sup>87</sup> Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA), « Humanitarian Funding Analysis for Somalia » (septembre 2010)
- <sup>88</sup> Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA), « Humanitarian Funding Analysis for Somalia » (septembre 2010) ; chiffres fournis par le système de suivi financier du Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA), dernière visite le 11 janvier 2011 (l'aide humanitaire américaine pour la Somalie était de 237,4 millions de dollars en 2008, 99,8 millions de dollars en 2009 et seulement 29,4 millions de dollars en 2010).
- <sup>89</sup> DARA, Rapport de crise – Territoires palestiniens occupés, Rapport HRI -2010
- <sup>90</sup> Costy, A., « Middle East experts review international response to Palestinian needs », 6 février 2007, Doha : Assemblée générale des Nations Unies
- <sup>91</sup> Oxfam International, « Pauvreté en Palestine : Le coût humain du boycott financier » (avril 2007)
- <sup>92</sup> Entretien avec le personnel d'Oxfam Grande-Bretagne, Gaza, novembre 2010
- <sup>93</sup> UK Stabilisation Unit, « Quick Impact Projects – QIPs » (2009) ; Directive « Quick Impact Projects » du service Maintien de la paix des Nations Unies (12 février 2007)
- <sup>94</sup> Directive « Quick Impact Projects » du service Maintien de la paix des Nations Unies (12 février 2007). Fait notoire, le Royaume-Uni, pourtant à l'origine du concept, commence à prendre ses distances avec les projets à impact rapide. Entretien avec un conseiller de la UK Stabilisation Unit, octobre 2010. La directive « Quick Impact Projects » du service Maintien de la paix des Nations Unies est également en cours de révision.
- <sup>95</sup> USAID, RFA 279-10-012, Annexe D, document archivé par Oxfam.
- <sup>96</sup> Voir aussi Dave Clemente, « Soft Power Warriors: America's African Command » dans *The World Today*, Vol. 67, n° 1, jan. 2011 (Chatham House : Londres)
- <sup>97</sup> US Government Accountability Office, « Defense Management: DOD Needs to Determine the Future of Its Horn of Africa Task Force » (GAO-10-504, avril 2010)
- <sup>98</sup> Oxfam International, « Impact rapide, Effondrement rapide : Les dangers de l'aide militarisée en Afghanistan » (janvier 2010) ; Secretary Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR), « Quarterly Report to US Congress », (30 juillet 2010)

- <sup>99</sup> UK Stabilisation Unit, « Quick Impact Projects – QIPs » (version Internet, 2009), [http://www.stabilisationunit.gov.uk/attachments/104\\_QIPs%20handbook%20WEB%20Version2009.pdf](http://www.stabilisationunit.gov.uk/attachments/104_QIPs%20handbook%20WEB%20Version2009.pdf) (dernière visite le 22 janvier 2011), pp. 5, 30
- <sup>100</sup> Entretien avec le personnel de la UK Stabilisation Unit, novembre 2010.
- <sup>101</sup> SIGAR, « Greater Coordination Needed in Meeting Congressional Directives to Address and Report on the Needs of Afghan Women and Girls » (30 juillet 2010). Même une version révisée ultérieure de la stratégie de stabilisation régionale comprenant une section distincte sur les femmes n'a pas permis d'intégrer les besoins des femmes dans les stratégies américaines globales de stabilisation et de développement dans la région.
- <sup>102</sup> SIGAR, « Greater Coordination Needed in Meeting Congressional Directives to Address and Report on the Needs of Afghan Women and Girls » (30 juillet 2010)
- <sup>103</sup> Andrew Wilder, « Losing hearts and minds in Afghanistan », politique étrangère (décembre 2009) ; Mark Bradbury et Michael Kleinman, « Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship Between Aid and Security in Kenya » (université Tufts, avril 2010) ; Andrew Wilder, « Aid and Stability in Pakistan: Lessons from the 2005 Earthquake response » Disasters, Vol. 34, Issue Supplement s3 (octobre 2010), pp. 406-426
- <sup>104</sup> Traduction d'une citation dans Mark Bradbury et Michael Kleinman, « Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship Between Aid and Security in Kenya » (université Tufts, avril 2010), p. 70
- <sup>105</sup> Des études économétriques seules ne sauraient démontrer les liens complexes entre prestation de services de base, pauvreté, inégalité et conflit, même si elles suggèrent de tels liens. Selon une autre étude portant sur les facteurs sociaux et économiques, un doublement des inscriptions à l'école primaire diminuerait de 50 % le risque de déclenchement d'un conflit civil : Clayton Thyne, « ABC's, 123's, and the Golden Rule: The Pacifying Effect of Education on Civil War, 1980–1999 », International Studies Quarterly 50, n°4 (2006) : 733–54. Pour plus d'informations sur les inégalités horizontales entre les groupes comme facteurs de conflit, voir Frances Stewart (ed.), « Horizontal Inequalities and Conflict: Understanding Group Violence in Multiethnic Societies » (Londres : 2008)
- <sup>106</sup> Entretien avec le personnel d'Oxfam Grande-Bretagne, octobre 2010
- <sup>107</sup> Par exemple, en réponse au tremblement de terre en Haïti en 2010, 42 armées étrangères ont déployé des troupes et des moyens (contre seulement 12 suite à l'ouragan Mitch en 1998). « Development Initiatives, Global Humanitarian Assistance », rapport 2010, p. 98
- <sup>108</sup> US Defense Security Cooperation Agency, « Security Assistance Management Manual » (DoD 5105.38M), chapitre 12 (mise à jour le 3 octobre 2003), <http://www.dsca.mil/SAMM/> (dernière visite le 23 octobre 2010)
- <sup>109</sup> Service des affaires humanitaires des Nations Unies, directives d'Oslo sur l'utilisation des ressources militaires et civiles dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophes naturelles (mai 1994) ; directives des Nations Unies sur l'utilisation des ressources de l'armée et de la protection civile dans le cadre d'opérations d'aide humanitaire d'urgence complexes menées par l'ONU (mars 2003)
- <sup>110</sup> A. Hallam, « Cost Effectiveness Analysis: A Useful Tool for the Assessment and Evaluation of Relief Operations? » (Overseas Development Institute, 1996) ; « Tsunami Evaluation Coalition, Synthesis Report » (ALNAP, janvier 2007). Les coûts directs sont difficiles à comparer, car les coûts d'exploitation des forces armées sont souvent supportés par les ministères de la Défense et exclus des évaluations de la réponse humanitaire : SIPRI, « The Effectiveness of Foreign military Assets in Natural Disaster Response » (Stockholm : 2008).
- <sup>111</sup> Oxfam International, « Les femmes et les enfants d'abord : sur la ligne de front aux Kivus » (Note sur la protection des civils, juillet 2010)
- <sup>112</sup> Communication personnelle avec le personnel d'Oxfam Grande-Bretagne, août 2010 ; Francois Grunewald et Andrea Binder, « Evaluation en temps réel en Haïti : 3 mois après le tremblement de terre » (31 août 2010), p. 39
- <sup>113</sup> Oxfam International, « Haïti : de l'urgence au relèvement : Soutenir la bonne gouvernance en Haïti après le séisme » (6 janvier 2011) ; entretiens avec le personnel d'Oxfam en Haïti, août 2010
- <sup>114</sup> Intermón Oxfam, « Desembarco en Haiti: Un análisis de la respuesta española al terremoto » (juillet 2010)
- <sup>115</sup> Présentation devant le Congrès pour obtenir l'autorisation de déployer la mission militaire en Haïti (Congrès des députés, 10 février 2010). [www.mde.es/Galerias/docs/actualidad/intervencion/100210\\_Comparencia\\_Haiti.pdf](http://www.mde.es/Galerias/docs/actualidad/intervencion/100210_Comparencia_Haiti.pdf) ; Lettre à Intermon Oxfam du Directeur général de la défense, sous-département général de coopération et de défense civile du ministère de la Défense, 18 mai 2010
- <sup>116</sup> Oxfam International, « Haïti : de l'urgence au relèvement : Soutenir la bonne gouvernance en Haïti après le séisme » (6 janvier 2011) ; entretiens avec le personnel d'Oxfam en Haïti, août 2010
- <sup>117</sup> Agence de presse EFE (3 mai 2010), ([www.elpais.com/articulo/espana/contingente/enviado/Haiti/inicia/regreso/Rota/elpepiesp/20100503elpepinac\\_4/Tes](http://www.elpais.com/articulo/espana/contingente/enviado/Haiti/inicia/regreso/Rota/elpepiesp/20100503elpepinac_4/Tes)) ; déclaration du ministère de la Défense espagnol, 4 mai 2010, [www.mde.es/ca/gabinete/notasPrensa/2010/05/DGC\\_100504\\_Fin\\_Mision\\_Haiti.html?\\_\\_locale=ca](http://www.mde.es/ca/gabinete/notasPrensa/2010/05/DGC_100504_Fin_Mision_Haiti.html?__locale=ca)
- <sup>118</sup> Intermón Oxfam, « Desembarco en Haiti: Un análisis de la respuesta española al terremoto » (juillet 2010)
- <sup>119</sup> Directives d'Oslo sur l'utilisation des ressources militaires et civiles dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophes naturelles ; directives des Nations Unies sur l'utilisation des ressources de l'armée et de la protection civile dans le cadre d'opérations d'aide humanitaire d'urgence complexes menées par l'ONU ; directives propres au contexte.



© Oxfam International, février 2011

Oxfam remercie Shinmyoung Choi pour son assistance dans la réalisation des recherches principales. Oxfam remercie Michael Bailey, Mike Lewis, Kirsty Hughes, Steph Cousins, Nicolas Vercken, Noah Gottschalk, Richard Stanforth, Frances Caller, Elise Ford, Nicholas Pialek, Ashley Jackson, Ashley Clements, Jo Rowlands, Robert Maletta, Francisco Yermo Fuentes, Karen Monteiro, Shannon Scribner, Marc Cohen, Semhar Araia, Scott Stedjan, Tariq Ahmad, Rebecca Barber, Surendrini Wijeyaratne, Aimee Ansari, Eveline Rooijmans, Annick van Lookeren, Lydia Poole, Ed Cairns, Hetty Kovach, Consuelo Lopez-Zuriaga et Kirsten Hagon pour leur participation dans sa réalisation. Ce document fait partie d'une série de textes écrits pour informer et contribuer au débat public sur des problématiques relatives au développement et aux politiques humanitaires.

Ce document est protégé par droits d'auteur, mais peut être utilisé librement à des fins de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source. Le détenteur des droits demande que toute utilisation lui soit notifiée à des fins d'évaluation. Pour copie dans toute autre circonstance, réutilisation dans d'autres publications, traduction ou adaptation, une permission doit être accordée et des frais peuvent être demandés. Courriel : [publish@oxfam.org.uk](mailto:publish@oxfam.org.uk).

Pour toute information sur les questions soulevées dans ce document, veuillez envoyer un courrier électronique à : [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org).

Les informations contenues dans ce document étaient correctes au moment de la mise sous presse.

Publié par Oxfam GB pour Oxfam International sous le numéro ISBN

978-1-84814-821-5 en février 2011. Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK.

## Oxfam

Oxfam est une confédération internationale de 14 organisations qui travaillent ensemble dans 99 pays pour trouver des solutions durables à la pauvreté et l'injustice :

Oxfam Amérique ([www.oxfamamerica.org](http://www.oxfamamerica.org)),  
Oxfam Australie ([www.oxfam.org.au](http://www.oxfam.org.au)),  
Oxfam-en-Belgique ([www.oxfamsol.be](http://www.oxfamsol.be)),  
Oxfam Canada ([www.oxfam.ca](http://www.oxfam.ca)),  
Oxfam France ([www.oxfamfrance.org](http://www.oxfamfrance.org)),  
Oxfam Allemagne ([www.oxfam.de](http://www.oxfam.de)),  
Oxfam Grande-Bretagne ([www.oxfam.org.uk](http://www.oxfam.org.uk)),  
Oxfam Hong Kong ([www.oxfam.org.hk](http://www.oxfam.org.hk)),  
Intermon Oxfam (Espagne) ([www.intermonoxfam.org](http://www.intermonoxfam.org)),  
Oxfam Irlande ([www.oxfamireland.org](http://www.oxfamireland.org)),  
Oxfam Mexique ([www.oxfammexico.org](http://www.oxfammexico.org)),  
Oxfam Nouvelle-Zélande ([www.oxfam.org.nz](http://www.oxfam.org.nz)),  
Oxfam Novib (Pays-Bas) ([www.oxfamnovib.nl](http://www.oxfamnovib.nl))  
Oxfam Québec ([www.oxfam.qc.ca](http://www.oxfam.qc.ca))

Les organisations suivantes, actuellement membres observateurs d'Oxfam, travaillent vers une affiliation complète :

Oxfam India ([www.oxfamindia.org](http://www.oxfamindia.org))

Oxfam Japan ([www.oxfam.jp](http://www.oxfam.jp))

Oxfam Italie ([www.oxfamitalia.org](http://www.oxfamitalia.org))

N'hésitez pas à contacter les organisations répertoriées ci-dessus, par téléphone ou par courrier, pour toute information complémentaire. Vous pouvez également vous rendre sur : [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org). Courriel : [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org)