

Nouvel éclairage sur le Nexus : chiffres, principes et débat relatif au changement social

Gilles Carbonnier • ICRC vice-president and Professor of Economics at the Graduate Institute of International and Development Studies (Geneva)

La notion de changement social pourrait-elle permettre de travailler à une meilleure synergie entre les composantes actuelles du Nexus développement-humanitaire-prévention des conflits et paix ? C'est à cette hypothèse que s'attelle l'économiste Gilles Carbonnier en partant des flux de ressources à destination des pays bénéficiaires de l'aide humanitaire.

Vieux de plusieurs décennies, le débat relatif au clivage entre les actions humanitaires et de développement a refait surface, ce « Nexus » comportant désormais une troisième dimension : la prévention des conflits et la paix. Dans cet article, nous nous intéresserons tout d'abord aux problématiques économiques qui sous-tendent le renouvellement de l'appel en faveur d'une plus grande synergie entre les dimensions du Nexus. Puis nous examinerons le potentiel et les limites de celui-ci, dans le but de répondre efficacement aux besoins et aux aspirations des populations touchées par les crises prolongées. Enfin, pour conclure, nous nous pencherons sur la question du changement social et comportemental qui caractérise les processus de développement, bien qu'elle ne soit sans doute pas du ressort de l'action humanitaire.

Nouvel engouement pour le Nexus : zoom sur les problématiques économiques sous-jacentes

Depuis l'an 2000, beaucoup de pays en développement sont passés du rang de « pays à faibles revenus » à celui de « pays à revenus intermédiaires ». Ils n'ont, de fait, plus besoin des injections massives de l'aide extérieure¹. Sous la pression, les agences de développement se retirent de ces pays pour investir davantage dans les pays dits « fragiles » touchés par les conflits, où la mise en œuvre des objectifs de développement durable (ODD) est plus compliquée. Elles cherchent également à protéger les biens publics mondiaux, comme l'environnement, ou à enrayer les « maux publics mondiaux » liés aux conflits armés, comme la propagation des pandémies, l'insécurité et les flux migratoires massifs et soudains.

C'est pourquoi les agences de développement opèrent de plus en plus souvent (ou, du moins, s'efforcent d'opérer) dans les mêmes contextes que les acteurs humanitaires. Le Royaume-Uni, par exemple, a décidé d'investir au moins la moitié de son budget destiné à l'aide extérieure dans ces contextes. La Banque mondiale, quant à elle, a doublé la somme qu'elle destine aux « pays fragiles, touchés par les conflits et par les violences » lors du dernier réapprovisionnement de l'Association internationale de développement.

¹ Gilles Carbonnier et Andy Sumner, « Quel type d'aide dans un monde où les pauvres vivent dans les pays émergents ? », *Revue internationale de politique de développement*, The Graduate Institute, n° 3, 2012, <https://journals.openedition.org/poldev/943>

HUMANITARIAN ALTERNATIVES

Évidemment, les populations touchées par les conflits armés n'ont que faire de savoir si l'assistance qu'elles reçoivent relève de l'action humanitaire ou de l'aide au développement². Elles veulent être en mesure de répondre à leurs propres besoins et de faire respecter leurs droits. Toutefois, pour des raisons historiques et institutionnelles, les mécanismes de financement et les organismes d'aide s'organisent encore en grande partie en fonction du clivage entre les actions humanitaires et de développement, en adoptant des principes et des approches opérationnelles distinctes.

Depuis les années 1990, les débats relatifs au clivage entre les actions humanitaires et de développement ont généré un jargon riche : approche LRRD (*Linking relief, rehabilitation and development*, autrement dit, « Associer l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement ») en fonction d'un *continuum* ou d'un *contiguum*, relèvement rapide, approche pangouvernementale, stabilisation, renforcement de la résilience, etc. C'est dans l'idée de mieux satisfaire les besoins des populations affectées par les crises prolongées que le sujet a refait surface. À la suite du Sommet humanitaire mondial organisé en 2016, le Secrétaire général des Nations unies a exigé une *Nouvelle façon de travailler*³ – ou *New Way of Working*, en anglais – afin de dépasser le clivage entre les actions humanitaires et de développement grâce à une « approche coordonnée à long terme, selon laquelle l'ONU intensifiera la coopération entre les organismes humanitaires et les agences de développement, et notamment avec la Banque mondiale [en vue d'atteindre] des objectifs communs⁴ ». Les réformes onusiennes engagées sous l'égide du Secrétaire général des Nations unies Antonio Guterres ont fait progresser le concept de *triple Nexus*⁵ dans le but de traiter le clivage entre actions humanitaires, de développement et de paix, lorsque les conflits armés sont considérés comme des obstacles au développement, partant de l'hypothèse qu'il ne peut pas y avoir de développement sans sécurité (et inversement).

Ce que les flux de ressources révèlent des potentialités du Nexus

Les tendances actuelles indiquent que la croissance de l'APD ralentit, tandis que les besoins en protection et en assistance se maintiennent à des niveaux records. Pendant ce temps, bailleurs de fonds et organismes d'aide recherchent des moyens d'améliorer l'efficacité de l'aide grâce à une intensification de la coopération et des synergies entre les actions humanitaires, de développement et de paix, en mettant plus ou moins l'accent sur différents types de résultats, en fonction de la mission et des intérêts de chaque acteur.

À la fin de la guerre froide, l'APD représentait le seul flux de ressources important entre les Nord et les Suds. L'aide humanitaire internationale, quant à elle, constituait moins de 3 % de l'aide publique fournie aux pays en développement (où se situaient – et se situent encore – pratiquement tous les pays en guerre). Le graphique 1 met en évidence un retournement de la conjoncture : aujourd'hui, la totalité de l'APD – qui inclut l'aide humanitaire – ne représente plus qu'une fraction des flux de ressources mondiaux destinés aux pays en développement, alors même que l'APD a progressé de 88 % entre 2003 et 2016, passant de 100 à 188 milliards de dollars⁶. Au cours de la même période, les financements de l'action humanitaire (FAH) ont augmenté beaucoup plus vite : les données de l'OCDE révèlent une augmentation de 400 %,

² Voir Assemblée générale des Nations unies, A/72/1, juillet 2017.

³ <https://www.agendaforhumanity.org/initiatives/5358>

⁴ Voir Assemblée générale des Nations unies, *op. cit.*

⁵ https://www.unocha.org/sites/unocha/files/NWOW_Booklet_low_res.002_0.pdf

⁶ Prix courants exprimés en dollars (USD), si l'on considère l'aide fournie par l'ensemble des bailleurs de fonds étatiques pris en compte par l'interface QWIDS (Query Wizard for International Development Statistics, un assistant de requête disponible en anglais uniquement) de l'OCDE. Les données de l'interface QWIDS du Comité d'aide au développement de l'OCDE sont accessibles à la page : <https://stats.oecd.org/qwids>

HUMANITARIAN ALTERNATIVES

passant de 5,2 à 26 milliards de dollars. En conséquence, la part de l'APD consacrée à l'aide humanitaire est passée de 5,2 à 13,8 %.

En résumé, le marché humanitaire a explosé, bien qu'il reste marginal comparé à d'autres flux de ressources. Même si l'on y ajoute les financements privés de l'action humanitaire, qui représentent environ le quart des FAH⁷, l'aide humanitaire internationale reste inférieure au dixième des autres flux de ressources, tels que les investissements directs à l'étranger (IDE) réalisés par les entreprises multinationales ou les fonds envoyés par les travailleurs expatriés dans leur pays d'origine, comme l'illustre le graphique 1. Le budget alloué aux opérations de maintien de la paix des Nations unies est encore bien inférieur : il atteignait 8 milliards de dollars en 2016 (soit l'équivalent de 1,3 % du budget que les États-Unis ont consacré à leur secteur de la défense pour la même année).

De manière quelque peu surprenante, cette description ne change pas si l'on ne considère que les vingt pays ayant bénéficié de la plus grande part de l'aide humanitaire au cours des dernières années. En effet, le volume des IDE et des transferts financiers des travailleurs expatriés semble toujours gigantesque à côté de l'aide humanitaire⁸, ce qui souligne le fait que les diasporas et les investisseurs privés font véritablement la différence en matière de subsistance, de vulnérabilité et de rapprochement dans les pays touchés par les conflits. De plus, pratiquement tous les transferts financiers des travailleurs expatriés finissent bel et bien entre les mains des membres des familles des migrants restées au pays – mis à part un faible pourcentage facturé par les sociétés de transfert d'argent –, alors qu'une part importante de l'aide extérieure sert en fait à payer les salaires, la logistique, l'administration, la recherche de financements et les autres coûts opérationnels. Sachant que les FAH ne représentent qu'un sixième de l'APD, le graphique 1 permet de relativiser le volume des ressources associé à différents acteurs. En outre, les revenus des gouvernements des vingt premiers bénéficiaires de l'aide humanitaire sont deux fois plus importants que la totalité des transferts de ressources réalisés depuis l'étranger, ce qui signifie que la politique intérieure et les décisions relatives à l'attribution des budgets ont de toute évidence une importance capitale vis-à-vis du bien-être des populations dans beaucoup de ces pays.

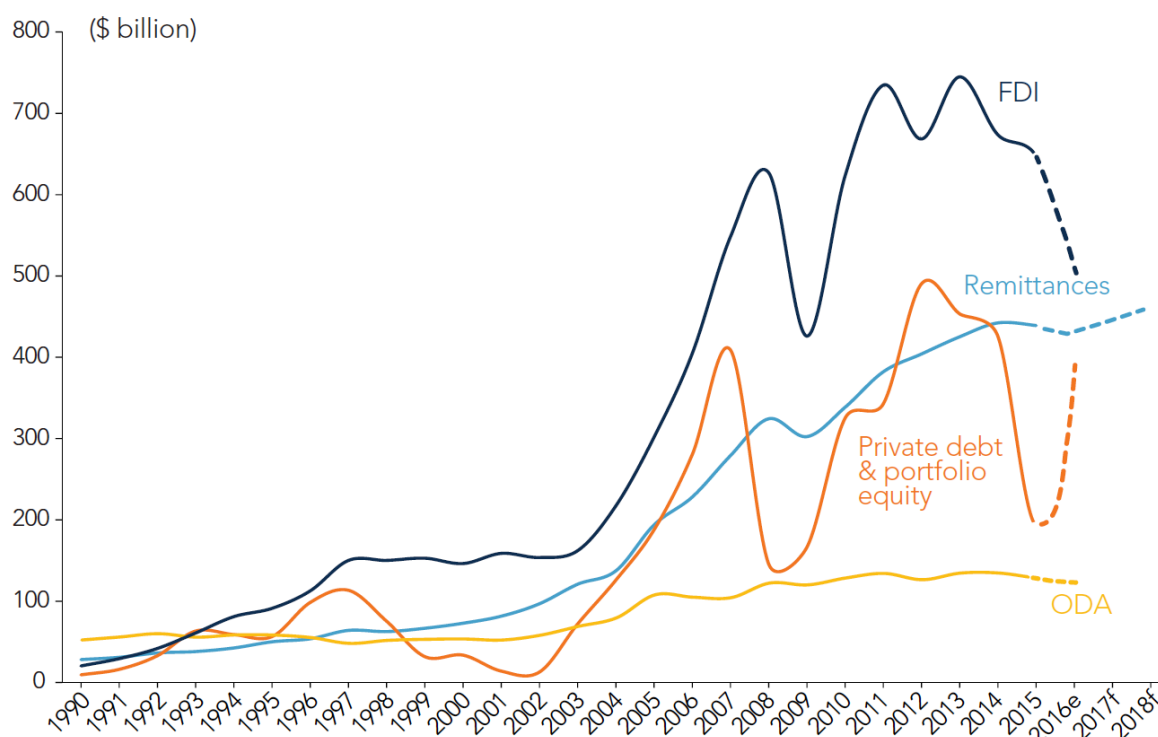
Cela ne signifie pas que l'aide humanitaire ne soit pas un élément essentiel pour les populations vulnérables vivant dans les contextes les plus rudes de la planète. Mais elle reste marginale comparée à des flux de ressources générés par d'autres biais et qui sont autrement plus importants. Ceci souligne donc le potentiel de mobilisation des leviers financiers ou de pouvoir des autres acteurs afin d'augmenter l'impact de l'action humanitaire dans le cadre « d'un nexus fonctionnel⁹ ».

⁷ Voir le rapport intitulé *Global Humanitarian Assistance report 2018*, <http://devinit.org/post/global-humanitarian-assistance-report-2018/>

⁸ Les trois derniers rapports *Global Humanitarian Assistance* sont accessibles à l'adresse <http://devinit.org/themes/humanitarian>

⁹ Filipa Schmitz Guinote, "A humanitarian-development nexus that works", *ICRC blog*, 21 June 2018, <http://blogs.icrc.org/law-and-policy/2018/06/21/humanitarian-development-nexus-that-works/>

Graphique 1. IDE, transferts financiers des travailleurs expatriés, APD, dette privée (1990-2008, en milliards de dollars [USD], prix courants)



Source : Banque mondiale & KNOMAD (2017), *Migration & Development Brief*, n° 27, p. 2, <http://pubdocs.worldbank.org/en/992371492706371662/MigrationandDevelopmentBrief27.pdf>

Il est important de remarquer que les transferts de ressources entre les Nord et les Sud, tels qu'ils sont représentés sur le graphique 1, ne mettent pas en évidence l'intensification de la coopération entre les Sud, notamment en ce qui concerne les échanges commerciaux, les investissements et les flux de l'aide extérieure entre les économies émergentes et les moins développées. De manière tout aussi importante, le graphique 1 ne précise rien au sujet du volume des ressources transférées en sens inverse, des pays en développement aux pays industrialisés. Selon certaines sources, les transferts Suds-Nords réalisés sous forme de prêts¹⁰, paiements d'intérêts, rapatriement de recettes/revenus et flux financiers illégaux peuvent représenter le double des transferts Nord-Sud¹¹, ce qui est devenu un sujet de conversation majeur dans les débats relatifs au développement international.

Définir le Nexus : concepts et principes

Dans les années 1990, plusieurs études ont montré que les acteurs du secteur humanitaire peuvent nuire sans le vouloir, et ce malgré leurs bonnes intentions, en entretenant notamment les économies de guerre et en prolongeant les conflits, ou encore en créant une dépendance vis-

¹⁰ Par exemple les pays de l'hémisphère Sud et les citoyens qui achètent des bons du Trésor américain, lequel prête de l'argent au gouvernement des États-Unis.

¹¹ Certaines de ces estimations s'appuient sur des données médiocres et des techniques d'estimation peu fiables. Ce rapport du simple au double provient des données fournies dans le document suivant : <http://www.eurodad.org/files/pdf/1546315-the-state-of-finance-for-developing-countries-2014-1450105202.pdf>

HUMANITARIAN ALTERNATIVES

à-vis de l'aide extérieure et en étouffant les marchés et les initiatives au niveau local¹². Depuis, beaucoup d'organismes de secours se sont engagés à « ne pas nuire », tout en cherchant à avoir un impact favorable qui dépasse nettement l'objectif de sauver des vies et de soulager les souffrances. Il semblerait que de nombreuses organisations humanitaires soutiennent les objectifs de développement durable et de paix, même si cela n'est pas leur objectif principal. Dès lors, pourquoi ne pas tout simplement s'intéresser à la paix et au développement ? Et dans quelle mesure les définitions, objectifs et principes spécifiques à l'action humanitaire et au développement devraient-ils limiter les relations de collaboration ?

Les bailleurs de fonds et les principaux acteurs de l'aide extérieure ont adopté des définitions de l'action humanitaire et de l'aide au développement à la fois utiles et autoréférentielles. Les universitaires travaillent depuis des décennies sur ces définitions, qui restent malgré tout controversées. En 2016, l'Association européenne des instituts de recherche et de formation en matière de développement a élaboré une définition du développement en étroite collaboration avec des universitaires chinois, sud-africains, brésiliens et américains. Ceux-ci se sont mis d'accord pour décrire le développement comme un processus impliquant un profond changement sociétal caractérisé par « des dimensions sociales, économiques, politiques, technologiques, écologiques, genrées et culturelles », ainsi que par des « interactions entre les dynamiques locales, nationales, régionales et internationales¹³ ». Les études du développement examinent donc les processus de changement social qui « abordent un nombre croissant de sujets et de préoccupations » allant bien au-delà de l'hémisphère Sud.

D'un point de vue normatif, les actions de développement peuvent être perçues de manière positive ou négative en fonction du type d'intervention ou des intérêts et de l'idéologie de chacun. Par exemple, il y a dix ans, l'inauguration de la route transamazonienne qui relie le cœur du Brésil à l'océan Pacifique a engendré des changements sociétaux radicaux à Puerto Maldonado, une ville péruvienne située dans le bassin amazonien. Si certains résidents se sont félicités des nouvelles opportunités découlant de cet axe routier, d'autres se sont opposés au changement de manière parfois violente. Les organismes d'aide ont donc tendance à préciser qu'ils promeuvent un développement durable, inclusif, équitable, respectueux des droits humains, favorable aux pauvres, ou un développement humain.

Les définitions de l'action humanitaire reflétées dans les documents édités par le Mouvement Croix-Rouge/Croissant-Rouge, les Nations unies et l'OCDE font référence à l'objectif de sauver des vies, de soulager les souffrances et de protéger la dignité humaine de manière impartiale, neutre et indépendante. L'Association internationale pour les études humanitaires définit son objet d'étude comme « les crises causées par les catastrophes naturelles, les conflits ou l'instabilité politique », en mettant l'accent sur « la manière dont les crises humanitaires évoluent et affectent les populations et leurs institutions, communautés et sociétés, ainsi que sur les réponses qu'elles suscitent¹⁴ ». Quelles sont les implications de ces définitions au moment de définir le Nexus ? Nous pouvons distinguer quatre aspects importants :

- Les organisations humanitaires et de développement affirment depuis longtemps que les approches participatives qui impliquent les « bénéficiaires » jouent un rôle essentiel afin de garantir la pertinence et l'efficacité de leurs interventions. Cependant, l'aide

¹² Mary B. Anderson, *Do No Harm: How Aid can Support Peace-or War*, Lynne Rienner Publishers, 1999.

¹³ Joost Mönks, Gilles Carbonnier, Aude Mellet et Leo de Haan, "Towards a Renewed Vision of Development Studies", *International Development Policy*, The Graduate Institute, n° 8-1, 2017, <https://journals.openedition.org/poldev/2393>

¹⁴ <https://ihsa.info>

HUMANITARIAN ALTERNATIVES

internationale au développement a tendance à être axée sur l'État. Elle s'aventure rarement sur les territoires contrôlés par les rebelles. L'action humanitaire, quant à elle, est centrée sur les populations et cherche à mettre l'accent sur les zones où les services se font rares, qui sont souvent négligées ou qui se trouvent en dehors du contrôle efficace de l'État.

- L'aide au développement repose essentiellement sur une assistance financière et technique recouvrant le vaste mandat de l'Agenda 2030 pour le développement durable, en faveur du changement. La principale mission de l'action humanitaire est certes plus réduite et plus conservatrice, mais elle prévoit notamment la prévention et la protection des populations contre les violations du DIH.
- Le principe d'impartialité impose de fournir une aide humanitaire inconditionnelle adaptée aux besoins. L'aide au développement, quant à elle, est souvent conditionnée par l'adoption de mesures et de politiques jugées nécessaires afin de provoquer le type de changements sociétaux encouragés par les bailleurs de fonds.
- Tout comme la consolidation de la paix, le développement est un processus très politique, dans le cadre duquel il est attendu d'un gouvernement qu'il prenne la tête des opérations et se confronte quotidiennement à ses opposants, en particulier aux groupes armés non étatiques dans les pays en guerre. Les organisations humanitaires se montrent encore méfiantes à l'idée de se retrouver mêlées à des processus hautement politisés.

Ces caractéristiques permettent de définir correctement le Nexus, mais elles ne devraient pas empêcher les acteurs concernés de chercher à développer des synergies plus importantes entre les efforts humanitaires, de développement et de paix, à condition que cela ne se fasse pas aux dépens de l'espace humanitaire et de sa mission principale. Dans ce contexte, la question litigieuse du changement social mérite d'être examinée de plus près, dans la mesure où nous ne pouvons pas nous contenter de supposer que le développement entraîne le changement, tandis que l'action humanitaire fondée sur des principes serait purement conservatrice.

Action humanitaire et changement

En matière de prévention des violations du DIH et de protection des populations, il est souvent nécessaire de promouvoir un changement de comportement au sein de l'armée et des groupes armés non étatiques. Pour favoriser un plus grand respect du DIH, les acteurs humanitaires font parfois référence à des normes sociales possiblement affectées par la guerre. En réalité, le fait d'obtenir et d'accorder l'accès aux populations les plus vulnérables peut s'accompagner d'actions de promotion du changement social visant à surmonter ou à dépasser les mécanismes d'exclusion qui constituent une violation du DIH en contexte de guerre (par exemple, le fait d'empêcher les femmes de recevoir des soins médicaux).

Cela dit, il semblerait que le personnel des organismes de développement chargé de promouvoir le changement social soit devenu plus habile que le personnel du secteur humanitaire en matière d'identification et de gestion de l'exclusion sociale. Le rapport phare que la Banque mondiale a publié en 2015, intitulé *Pensée, société et comportement*¹⁵, s'inspire des progrès récemment réalisés dans le domaine des sciences cognitives et comportementales afin

¹⁵ Le rapport souligne le fait que les individus ont tendance à prendre leurs décisions de manière automatique, ou en fonction des normes sociales et des modèles cognitifs qui prévalent, plutôt que de se baser sur le calcul rationnel des coûts et des avantages. Voir : <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2015>

HUMANITARIAN ALTERNATIVES

de réexaminer la manière dont les décideurs et les citoyens des pays en développement, ainsi que le personnel des organismes d'aide, pensent et agissent dans la pratique. Ce rapport met en avant comment « le fait de donner un coup de pouce au changement comportemental » peut permettre de relever les défis du développement les plus complexes, y compris en échappant aux pièges de la pauvreté qui affectent toutes les générations, ou encore en atténuant le changement climatique. L'expression « donner un coup de pouce » figure désormais sur une liste de mots à la mode qui s'allonge en permanence. Elle fait référence à l'idée de provoquer des changements comportementaux qui puissent engendrer un changement social à plus grande échelle, de manière subtile et rassurante, et également susceptible de minimiser l'impact des dynamiques politico-économiques défavorables.

Les progrès réalisés dans le domaine des sciences comportementales et sociales ont longtemps été utilisés à des fins de marketing et d'investissements, avant de parvenir jusqu'au secteur du développement. Ils offrent la possibilité de faciliter les actions visant à relever les défis humanitaires les plus complexes, que ce soit en rapport avec la prévention des violations du DIH, les mécanismes d'exclusion observés dans les conflits armés ou les « questions relatives au Nexus » les plus litigieuses, que nous avons présentées ci-dessus¹⁶.

Pour conclure, l'examen des flux de ressources destinés aux pays bénéficiaires de l'aide humanitaire met en évidence un haut potentiel de développement de synergies encore non exploité, allant au-delà des clivages sectoriels, même si certains aspects distinctifs appellent à la prudence. Les études de cas sur les meilleures pratiques, combinées aux pistes de réflexion proposées par la recherche de pointe, représentent des contributions essentielles permettant de tirer parti des multiples interactions, souvent fortuites, entre les dimensions de chaque Nexus, dans le but de mieux répondre aux besoins et aux aspirations des populations touchées par les crises prolongées.

Article initialement paru en anglais sur le blog du CICR, le 4 octobre 2018 :

<https://blogs.icrc.org/law-and-policy/2018/10/04/revisiting-nexus-numbers-principles-issue-social-change>

Traduit de l'anglais par Méline Bernard

Biographie • Gilles Carbonnier

Élu à l'Assemblée du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) en 2017 et vice-président du CICR dès avril 2018, Gilles Carbonnier est titulaire d'un doctorat en économie politique de l'université de Neuchâtel.

Il a travaillé dans trois domaines principaux au cours des trente dernières années : l'économie du développement, l'action humanitaire et le commerce international. Depuis 2007, Gilles Carbonnier est professeur d'économie du développement à l'Institut de hautes études internationales et du développement (IHEID), où il a également assumé les fonctions de directeur des études et de président du Centre d'enseignement et de recherche en action humanitaire. Spécialisé dans l'économie politique des conflits armés, il a pour autres sujets

¹⁶ Le CICR projette d'examiner ces questions, qu'il considère comme prioritaires, notamment par le biais de son tout nouveau Centre pour la recherche et l'expérience opérationnelles (Centre for Operational Research and Experience, CORE).

HUMANITARIAN ALTERNATIVES

d'étude la coopération internationale et les enjeux de développement liés aux matières premières. Son dernier ouvrage, paru en 2016 chez Hurst et Oxford University Press, s'intitule *Humanitarian Economics. War, Disaster and the Global Aid Market*. Avant de rejoindre l'IHEID, Gilles Carbonnier a travaillé plusieurs années pour le CICR : d'abord sur le terrain entre 1989 et 1991 (en Irak, en Éthiopie, au Salvador et au Sri Lanka) puis au siège en tant que conseiller économique entre 1999 et 2006.

Reproduction interdite sans l'accord de la revue Alternatives Humanitaires.

Pour citer cet article : Gilles Carbonnier, « Nouvel éclairage sur le Nexus : chiffres, principes et débat relatif au changement social », Alternatives Humanitaires, n°10, mars 2019, p. 120-133,

<http://alternatives-humanitaires.org/fr/2019/03/25/nouvel-eclairage-sur-le-nexus-chiffres-principes-et-debat-relatif-au-changement-social/>

ISBN de l'article (PDF) : 978-2-37704-501-3