



L'INTERVENTION HUMANITAIRE CANADIENNE ENTRE L'INSTRUMENTALISATION ET LE SOUTIEN AUX POPULATIONS EN DÉTRESSE

Pierre BEAUDET*

DEPUIS PLUSIEURS DÉCADES, le Canada s'est fait remarquer par l'étendue et l'impact de son action humanitaire. Cette évolution a connu son apogée dans les années 1990 alors que le gouvernement canadien cherchait à élaborer une politique étrangère plus indépendante et orientée sur le « devoir de protéger » les populations en détresse. Mais d'autres forces ont fait bifurquer cette orientation. D'abord, la structure économique canadienne a été remodelée dans le sillon de l'Accord de libre échange de l'Amérique du Nord (ALÉNA), ce qui a passablement réduit la marge de manœuvre du Canada dans le monde. Ensuite et de manière accentuée, les bouleversements induits par les événements de septembre 2001 et les invasions subséquentes de l'Afghanistan et de l'Irak ont fait en sorte que la politique extérieure canadienne s'est solidement arrimée à celle de Washington. En conséquence, l'intervention humanitaire est en voie d'être passablement réorientée de façon à répondre aux nouveaux impératifs politiques et militaires de la « guerre globale et sans fin contre le terrorisme » orchestrée par l'administration américaine.

L'humanitarisme, territoire contradictoire et contesté

Genèse

L'intervention humanitaire canadienne origine de traditions, de politiques et d'impératifs divers. Dès le début du siècle, c'est dans le domaine privé que cela s'est développé, d'abord sous l'égide des missionnaires canadiens déployés dans diverses régions du monde (principalement en Amérique latine et en Afrique). Certes, l'impératif du prosélytisme était le point de départ, mais les religieux se sont rapidement « convertis » dans l'aide aux populations les plus vulnérables. Tout le monde se souvient dans la province de Québec principalement comment la population était invitée par les institutions catholiques de contribuer aux bonnes œuvres de ces missionnaires en « parrainant » des enfants chinois, bien avant que les ONG modernes ne se lancent dans de telles opérations. Certes l'orientation largement

dominante de ces missionnaires était nettement caritative mais au fil des ans, les missionnaires se sont parfois retrouvés dans des démarches d'organisation communautaire et de revendications démocratiques. Principalement en Amérique du Sud, des curés québécois ont ainsi joué un rôle dans l'élaboration de ce qui est devenu au tournant des années 1960 la théologie de la libération. À côté du courant chrétien, l'humanitarisme a pris forme au sein des mouvements sociaux, des syndicats et des partis de gauche. Habituellement fortement politisé, cet humanitarisme militant a conduit à des interventions importantes aux côtés de l'Espagne républicaine, non seulement à travers les Canadiens qui ont participé aux Brigades internationales, mais aussi par l'action médicale d'équipes de bénévoles comme celle mise en place par le médecin montréalais Norman Béthune.¹

L'ère du développement

La deuxième guerre mondiale comme on le sait s'est conclue dans une victoire contre le fascisme et la restructuration du monde autour de deux grands pôles, puis par l'émergence d'un troisième bloc, le « tiers-monde ». À la fois acteurs des bouleversements géopolitiques et enjeux, les nouveaux États indépendants en Afrique et en Asie principalement sont devenus également le territoire d'une nouvelle intervention humanitaire. Contrairement à la période précédente cependant, cette intervention a d'emblée été structurée par les États. Après avoir « sécurisé » l'Europe de l'Ouest grâce au Plan Marshall et la mise en place de l'OTAN, les pays occidentaux ont entrepris de transporter leur œuvre de modernisation vers le sud, selon les théories de la croissance élaborées notamment par Walter Rostow. Le gouvernement canadien dans ce contexte a alors mis en place ses premiers programmes d'aide, principalement vers les pays qui avaient appartenu à l'ex empire britannique. En filigrane, l'objectif était double, d'une part, aider ces pays à « décoller » économiquement et en faire des « partenaires » commerciaux, et d'autre part, les garder dans le camp occidental en évitant qu'ils ne se joignent aux États tentés par les propositions de l'URSS et plus tard de la Chine.

La création de l'Agence canadienne de développement international

En 1968, ces projets ont été élargis pour constituer nu un programme d'aide consolidé sous l'égide de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), un organisme ayant la vocation d'un ministère. L'ACDI apparaissait

alors comme innovatrice, partiellement autonome des impératifs diplomatiques et commerciaux du Canada, et dans une perspective développementiste de modernisation du tiers-monde. C'est alors que s'est développée parallèlement durant la même époque une nouvelle génération d'ONG, mobilisant principalement des jeunes Canadiens volontaires pour aider le « développement » du tiers monde. Ces nouveaux « missionnaires » laïcs furent déployés dans les nouveaux États indépendants de l'Afrique, de l'Asie et des Caraïbes, notamment dans le secteur de l'éducation. Ce « premier âge » de la coopération et de l'aide humanitaire canadienne a atteint son apogée en 1975. Le gouvernement canadien de l'époque était déterminé à « faire sa marque » et de consolider son image de pays indépendant des États-Unis même si, en pratique, les fondements de la politique extérieure n'ont pas été changés (le Canada demeurant un pilier de l'OTAN dans la stratégie d'endiguement de l'URSS). En développant des relations avec Cuba et la Chine, le Canada opérait également dans une logique plus ample d'intermédiation entre les deux blocs. Le renforcement de l'APD et l'aide humanitaire cadraient bien avec cette évolution. Aussi au milieu des années 1970, les budgets consacrés à ces œuvres furent considérablement améliorés, le Canada atteignant presque le fameux 0,7% du PNB établi par l'ONU.² L'intervention canadienne s'est alors élargie vers l'Afrique francophone tout en gardant ses « bastions » dans les anciennes colonies britanniques comme le Nigeria, le Ghana, l'Inde, le Pakistan, la Jamaïque, etc.³ Fait à noter dans le sillon de ces développements, les interventions des ONG se sont également fortement consolidées, en partie du fait des mécanismes de cofinancement mis en place par l'ACDI, et qui ont permis aux ONG d'accéder à des ressources considérables.

Dans les méandres de la guerre froide

Au tournant des années 1970 et au début des années 1980, le concept de l'aide au développement a connu d'importantes mutations alors que se profilaient de nouvelles et violentes confrontations. Les guerres de décolonisation en Afrique australe, les turbulences dans la Corne de l'Afrique, les insurrections antidictatoriales en Amérique centrale ainsi que les crises en cascades dans le « grand » Moyen-Orient (Égypte, Palestine, Irak, Iran, Afghanistan) ont bouleversé la donne des institutions officielles mais aussi non-gouvernementales à l'œuvre dans le secteur. En Afrique francophone et dans les pays membres ou ex-membres du Commonwealth, la priorité du Canada est devenue de s'assurer que ces régions ne « basculent » pas dans le camp de l'adversaire soviétique à un moment où Moscou semblait avoir l'ascendant dans plusieurs régions du monde. Ce qui voulait dire à toutes fins pratiques appuyer

les États en place la plupart du temps et donc les systèmes de partis uniques et de régimes autoritaires. De manière générale, cette évolution est apparue comme de plus en plus en contradiction avec les objectifs officiels de l'APD canadienne et donc, à partir de ce moment, des clivages sont survenus entre le gouvernement (et l'ACDI) et les ONG canadiennes qui acceptaient mal que l'aide au développement et même l'intervention humanitaire soit instrumentalisée au profit de dictatures sous prétexte que celles-ci étaient dans le « bon camp ». Les débats les plus vifs furent centrés sur des situations comme le Zaïre (à l'époque de Mobutu), d'Haïti (sous la coupe des Duvalier), du Pakistan, etc. Les ONG affirmaient qu'une politique plus activiste en matière de droits était nécessaire, voire indispensable pour soutenir le développement des pays en question. C'est aussi à la même époque qu'un certain nombre d'ONG ont entrepris de réaligner leurs priorités vers l'action de plaidoyer. Celles-ci furent fortement centrées sur les dernières luttes anticoloniales africaines (Afrique du Sud, Namibie, Zimbabwe, Mozambique, Angola, Guinée Bissau), et ont contribué, d'une part à créer à l'extérieur de cette région un vaste mouvement anti-apartheid mondial, et d'autre part, à apporter de l'aide humanitaire à des populations éprouvées dans un contexte politisé. C'est ainsi que des actions humanitaires ont été réalisées par certaines ONG dans les camps de réfugiés sud-africains ou namibiens, par exemple. Parallèlement, une évolution semblable s'est concrétisée dans l'action humanitaire en Amérique centrale, avant, pendant et après les dures luttes antidictatoriales qui ont traversé le Nicaragua, le Salvador, le Guatemala. Dans ces régions à forte implantation missionnaire, ce sont les ONG chrétiennes qui ont joué un plus grand rôle, en appui aux populations d'une part, en faisant pression sur le gouvernement canadien d'autre part pour qu'il se démarque des politiques états-uniennes.⁴

Guerre et famine en Afrique

Vers la fin des années 1980, une nouvelle bifurcation s'est produite. Le gouvernement canadien, pour des raisons qui lui étaient propres et en phase avec ses alliés américains et britanniques, s'est réinvesti en Afrique australe, élargissant des programmes d'aide pour les pays dits de « la ligne de front » d'une part, et en appuyant les ONG engagées sur le terrain, d'autre part. C'était également une victoire du mouvement social que les ONG avaient mis en branle contre l'apartheid. D'importantes interventions ont alors été réalisées dans les pays de la région, très souvent sous le leadership des ONG, avec l'appui et le consentement de l'ACDI.⁵ Pendant que ces avancées concentraient le débat public cependant, le gouvernement canadien comme les autres États occidentaux a recentré sa politique d'APD

autour des objectifs définis par la Banque mondiale et dans le cadre des programmes d'ajustement structurel, déployés principalement en Afrique, comme « réponse » aux crises sociales et économiques croissantes sur le continent. Bien que certaines ONG aient émis des réserves sur ces politiques dès leur avènement, ce n'est qu'une dizaine d'années plus tard (lorsque les impacts sont clairement apparus) que de véritables débats publics sont apparus sur ce thème.⁶

Du côté des ONG, l'évolution amorcée dans les années 1970 s'est accélérée. Les actions des ONG ont été amplifiées. Les appuis dont ils disposaient au sein de la population ont connu une progression fulgurante. Plusieurs ONG se sont transformés et sont sortis sur la scène publique comme une force de pression.⁷ Au milieu des années 1980, ce développement s'est accéléré dans le contexte de la crise prolongée dans la Corne de l'Afrique. La famine, la guerre, la résistance contre des dictatures militaires se sont combinées pour créer une crise humanitaire de grande envergure en Éthiopie et sa province rebelle de l'Érythrée, mais également au Soudan et en Somalie. Enjeux complexes de la guerre froide, ces pays se sont engouffrés dans des conflits internes et externes immenses, produisant de gigantesques mouvements de population à l'intérieur et au-delà des frontières nationales. Sur ce terrain, les ONG canadiennes ont alors considérablement élargi leur rôle. D'une part, ils sont devenus, plus qu'auparavant, d'importants vecteurs de l'aide humanitaire dans les régions les plus éprouvées et ce grâce aux apports de fonds publics et aux cofinancements de l'ACDI. D'autre part, ils se sont engagés sur des sentiers inédits via des opérations « transfrontalières » non approuvées par les gouvernements en place et « tolérées » jusqu'à un certain point par les agences d'aide internationales comme l'ACDI. Dans le cas éthiopien par exemple, des secours d'urgence considérables ont été acheminés via le Soudan dans les zones rebelles du Tigray et de l'Érythrée (hors du contrôle du gouvernement éthiopien). Au Soudan, les ONG ont opéré via l'Ouganda et le Kenya pour aider les populations déplacées par la guerre dans le sud du pays.⁸ En pratique dans certains cas, les ONG ont rompu avec la tradition de « non interventionnisme » et de neutralité totale établie par la Croix Rouge et institutionnalisée par l'ONU pour intervenir de façon directe et sur une base globalement partisane dans ces crises complexes. Cet « interventionnisme » a pris forme comme une réponse normale, logique, « humaine » face aux catastrophes en cours, portant en gestation les concepts qui sont apparus plus tard dans le paysage humanitaro-politique. Par ailleurs, il a été relativement instrumentalisé dans la mesure où la « tolérance » par les États occidentaux face à ces actions « hors des sentiers battus » facilitait un certain agenda politique, notamment l'affaiblissement d'États autoritaires proches de l'URSS (le régime éthiopien, notamment).

À la recherche d'une nouvelle voie

Au début des années 1990, le monde a encore une fois basculé avec l'implosion de l'Union soviétique. Des crises comme celles de l'Afrique australe, de la Corne de l'Afrique et de l'Amérique centrale, où les enjeux de la guerre froide avaient fortement marqué l'évolution de ces pays, se sont estompées avec des règlements négociés facilitant une certaine transition démocratique. Parallèlement, les effets à long terme des politiques d'ajustement structurel combinées à la persistance de dictatures a précipité de nouvelles régions vers la crise, comme en Afrique de l'Ouest et dans la région des Grands Lacs africains, plus dramatiquement. Le gouvernement canadien, alors sous l'influence du Ministre des affaires extérieures Lloyd Axworthy, a alors entrepris une certaine révision de son intervention tout en réalisant une série d'actions pour rehausser son statut dans un monde post-guerre froide. Le Canada selon Axworthy devait capitaliser sur les dividendes de la fin de la guerre froide et miser sur une vaste opération de « construction de la paix », de démilitarisation et de renforcement des démocraties « émergentes » aussi bien en Europe centrale et orientale qu'en Afrique et en Asie. Axworthy se faisait le promoteur d'une diplomatie activiste sous le label du « devoir » (ou de la responsabilité) de protéger les populations menacées. Il a par la suite piloté le processus d'élaboration du projet de Tribunal pénal international. Il a réellement mené le débat qui a débouché sur la Convention internationale contre les mines anti-personnelles endossée par la grande majorité des États sauf les principaux producteurs de ces armes terribles, notamment les États-Unis. Il a voulu accentuer les pressions du Canada sur divers États engagés dans des violations de droits, en se démarquant des politiques précédentes qui fermaient les yeux sur les dictatures à condition qu'elles soient « du bon côté ». Cet interventionnisme s'est dramatisé sur le cas du Soudan alors aux prises avec une crise humanitaire sans précédent et où les intérêts commerciaux du Canada et d'autres pays occidentaux, notamment dans le pétrole empêchaient une politique plus déterminée sur les droits. Pour Axworthy, tout cela se profilait dans une tentative de désengager le Canada de son rôle d'éternel « intermédiaire » (agissant la plupart du temps au bénéfice des États-Unis) pour aller dans le sens d'approfondissement du multilatéralisme et de nouvelles alliances avec les « puissances secondaires » (soft powers) comme la Norvège, les Pays-Bas ou « émergentes » comme la Chine, l'Inde, le Brésil. De façon un peu provocatrice, Axworthy affirmait que l'intervention canadienne dans le monde devait être centrée sur les besoins humains, et non sur la consolidation des relations avec des États.⁹

L'aide humanitaire redéployée

Face à ce nouveau contexte institutionnel, les ONG canadiennes ont connu une nouvelle vague d'expansion. D'une part, elles ont encore augmenté les ressources disponibles par l'ACDI pour leurs projets. D'autre part, elles ont pris une plus grande part dans le débat public en se faisant les relais et les alliés de l'activisme axworthyen. Entre-temps, les interventions humanitaires se sont également élargies et accélérées, en Afrique principalement. Lors de la terrible catastrophe rwandaise, Axworthy et le général Roméo Dallaire (alors commandant de la force d'interposition de l'ONU au Rwanda) furent parmi les premiers à dénoncer l'inaction de la communauté internationale et à demander un virage pour éviter la répétition du génocide. Les ONG canadiennes ont relancé leurs campagnes pour établir les liens entre ces catastrophes humanitaires et les impacts dévastateurs des PAS. En même temps, des ONG se sont examinées de manière auto critique, en tentant de comprendre ce qu'elles avaient fait ou qu'elles n'avaient pas fait dans certaines situations de crise. Sous l'égide de coalitions d'ONG comme le Conseil canadien pour la coopération internationale, de nouveaux débats ont été engagés sur l'action humanitaire, son efficacité sur le terrain, ses dimensions politiques, ses impacts à court et à long terme. De nouvelles méthodologies d'intervention ont également été élaborées, de façon à combiner plus efficacement le calibrage des actions humanitaires avec des campagnes de plaidoyer. Avec l'appui de l'ACDI, une partie substantielle des programmes d'aide humanitaire a été confiée à des ONG africaines, voire à des organisations communautaires locales, dans un but de les « capaciter » (empowerment), et ce dans une vision établissant un continuum entre l'aide humanitaire d'urgence et le développement à long terme. Ces nouvelles perspectives semblaient engager l'action humanitaire sur des pistes prometteuses jusqu'à temps que le monde ne bascule à nouveau un certain 11 septembre 2001.

L'intervention humanitaire à l'âge de la guerre globale

Le recentrage de la politique extérieure

En fait avant même les fameux attentats de New York et de Washington, la politique extérieure canadienne était déjà bousculée par les pressions américaines relayées par l'establishment économique canadien trop soucieux de poursuivre l'intégration continentale amorcée par l'Accord de libre-échange de l'Amérique du Nord (ALÉNA). Ainsi après avoir fait son baroud d'honneur sur le Soudan, le

ministre Axworthy était « démissionné » en 2000.¹⁰ Par la suite, le principe de la « responsabilité de protéger » devenue plus prosaïquement l'approche de sécurité humaine, a été diminué, au profit d'un plus grand alignement canadien, y compris en matière d'APD et d'aide humanitaire, sur les grandes agences multilatérales, notamment sous la pression du Comité sur l'aide au développement de l'OCDE, qui reprochait au Canada sa trop grande autonomie, sa dispersion, et sa tendance à trop dépendre de l'action des ONG. Sur le plan interne, c'est également durant cette période charnière que le gouvernement canadien a élaboré une nouvelle stratégie internationale orientée vers la «sécurité» et le renforcement des capacités militaires du pays. Dans ce contexte, les ONG ont commencé à subir l'impact de ces politiques via la diminution des budgets de cofinancement, notamment dans le domaine humanitaire.

Virage pro-américain

Cette évolution s'est accélérée après l'épisode de l'attaque américaine contre l'Irak (mars 2003) bien que le gouvernement canadien à l'instar de la majorité des pays dans le monde et dans un sursaut de dignité, l'ait rejetée. La tendance de fond n'en était pas moins d'accentuer un virage pro-américain. Après le départ du Premier Ministre Jean Chrétien (2004), le nouveau chef de l'État Paul Martin a mis d'emblée les cartes sur table, en précisant que le rapprochement avec les États-Unis était la priorité des priorités pour son gouvernement. M. Martin estimait d'une part qu'il était nécessaire de renforcer les capacités militaires du Canada et de les intégrer davantage au dispositif commandé par les États-Unis via l'OTAN et le traité canado-étatsuniens de NORAD. Il estimait aussi nécessaire d'effacer le contentieux sur l'Irak, notamment en renforçant l'intervention canadienne en Afghanistan (déjà amorcée par son prédécesseur, mais à une échelle restreinte). Le virage de la politique canadienne s'est également manifesté sur le terrain du Moyen-Orient, notamment dans le cadre du conflit israélo-palestinien et où le Canada a adopté des positions convergentes avec celles de Washington et de Tel-Aviv, contrairement à une certaine réserve qu'il avait manifestée dans le passé (notamment dans les votes condamnant la politique israélienne à l'ONU). Dès l'irruption de nouveaux combats dans le sillon de l'avènement au pouvoir d'Ariel Sharon en Israël, le Canada s'est manifesté à plusieurs reprises pour condamner le leadership palestinien et en dossier son encerclement et sa quasi destruction par l'armée israélienne.

Un nouveau discours des droits

De manière contradictoire, ce virage a intégré un nouveau discours de la gouvernance, de la protection des droits, de la démocratie. Une nouvelle élaboration a pris forme sur les « États en faillite » (failed states) ou en déroute, permettant de justifier des interventions politico-militaires contre des gouvernements jugés incapables de garder le cap. Un intellectuel canadien de renom, Michael Ignatieff, a été associé à cette interpellation, en conseillant à l'État et à la société civile canadienne de se ranger dans le camp de la démocratie et du libéralisme et donc à appuyer les initiatives américaines de « réingénierie » du Moyen-Orient, de l'Irak notamment.¹¹ Le « droit de protéger » élaboré par Axworthy a ainsi été transformé en un « droit d'ingérence ». Ce qui représentait pour beaucoup d'ONG une logique de deux poids deux mesures (seuls les États ou les gouvernants ayant des conflits avec les États-Unis et leurs alliés étaient jugés mauvais gouvernants ou instables). Parallèlement, le gouvernement canadien a entrepris d'imposer une nouvelle « discipline » aux acteurs du développement international en imposant une politique dite de « cohérence » amalgamant les impératifs de la diplomatie, de la défense, du développement et du commerce. Le mandat de l'ACDI a ainsi été réinterprété de façon à être explicitement au service de la macro politique canadienne, alors que traditionnellement, l'agence de coopération avait une « autonomie relative ». ¹² Les programmes mis à la disposition des ONG ont été resserrés dans leurs conditionnalités opérationnelles (choix des pays et des secteurs d'intervention, gouvernance globale de l'action des ONG sur le terrain, etc.).

Ingérence humanitaire et intervention des ONG

Plusieurs ONG canadiennes ont résisté et critiqué cette évolution. D'autres y ont vu des opportunités en termes financiers ou de projets puisque, parallèlement au processus de disciplinisation, de nouvelles fenêtres de financement ont été créées pour faciliter l'élaboration de projets dans les zones prioritaires et à risques, notamment l'Afghanistan, l'Irak, Haïti. Grosso modo, le gouvernement canadien a demandé aux ONG d'« accompagner » ce nouvel interventionnisme humanitairpolitico-militaire, mais en le faisant sur leurs bases qu'ils connaissent, soit l'appui aux communautés locales, le renforcement des capacités, la promotion des droits des femmes, etc. Certes, des projets et des programmes intéressants ont surgi de cette expérimentation puisque, même dans ces pays ravagés par la guerre et l'occu-

pation, des populations s'organisent. Toutefois au niveau macro, cette politique a conduit de facto à diriger les ONG là où le gouvernement canadien voulait qu'ils soient actifs et donc, de manière globale à instrumentaliser davantage l'action humanitaire et l'appui au développement dans le sens des impératifs politiques et militaires. Cette évolution n'a cependant pas mis fin aux débats. Des ONG ont fait ressortir l'incohérence, les contradictions, voire les effets pervers des interventions autoritaires et politico-militaires, notamment en Haïti et en Afghanistan. Ils ont aussi souligné l'abandon des populations dans d'autres crises tout aussi graves (Soudan, Palestine). Tout en conservant une assez haute crédibilité auprès de la population canadienne (d'où les revenus importants que les ONG reçoivent des souscriptions populaires), les ONG se retrouvent cependant devant un sérieux dilemme. Leur marge de manœuvre rétrécit et la possibilité de réconcilier leurs valeurs avec des contraintes de plus en plus exigeantes provenant du gouvernement canadien s'amenuise.

Le grand virage de 2005

Au début de 2005 toutefois, ces confrontations et ces ambiguïtés se sont aggravées. Un nouveau gouvernement conservateur a été élu sous l'égide d'un nouveau chef, Stephen Harper. Bien que minoritaire, ce gouvernement s'appuie sur une assez forte coalition sociale et politique qui compte, en plus de secteurs «néoconservateurs» canadiens (dont une certaine extrême droite chrétienne), l'essentiel des secteurs économiques dominants et une bonne partie des classes dites moyennes, surtout dans les régions de l'ouest du pays. D'emblée, le nouveau chef d'État a été applaudi à Washington pour sa proximité programmatique et idéologique avec l'administration Bush. Depuis, le gouvernement canadien actuel semble déterminé à restructurer un grand nombre de programmes, notamment tous ceux qui ont un rapport direct avec la présence du Canada dans le monde. Le Canada est l'allié indéfectible des États-Unis, sans beaucoup de nuance. Le développement international devient encore plus clairement et explicitement une intervention ciblée pour répondre aux impératifs de la politique extérieure, notamment pour «protéger le Canada, et l'ensemble nord-américain», de la menace terroriste». La priorité explicite est de participer à la «guerre globale» aux côtés des alliés américains. Il est donc nécessaire de recentrer l'ensemble des moyens dont le Canada dispose pour se consacrer à cette tâche.¹³ À ces impératifs de politique extérieure se combinent des politiques pour aligner les politiques économiques, fiscales, sociales sur celles qui

prévalent aux États-Unis, bref, de préparer des changements majeurs dans l'architecture de la société canadienne.

Priorité à l'Afghanistan

Dans le cadre de discussions plus ou moins transparentes avec l'administration Bush et d'autres alliés stratégiques, le gouvernement Harper a décidé de faire de l'Afghanistan le point focal de sa politique extérieure, de sa présence militaire et de sa nouvelle politique de développement international. Les raisons relèvent principalement de la logique du rapprochement avec Washington puisque dans le passé, rien ne liait le Canada avec l'Afghanistan à quelque niveau que ce soit. En un an donc, l'Afghanistan est devenue le principal (et de loin) la priorité de tous les secteurs concernés. Le contingent militaire a été considérablement renforcé et déployé dans les régions turbulentes du sud.¹⁴ De facto, l'armée canadienne a abandonné ses traditions d'intervenant dans les opérations de maintien ou de construction de la paix, une politique qui avait fait la réputation du Canada depuis l'époque du Premier Ministre Lester Pearson et de la mise en place des forces d'interposition de l'ONU, les fameux Casques bleus.¹⁵ 2 500 soldats canadiens à Kandahar participent à la guerre globale et sont mandatés pour «éradiquer», dans la logique de Washington, les Talibans et leurs alliés régionaux. Parallèlement, le gouvernement a imposé à l'ACDI de prioriser l'Afghanistan avec un budget de plus d'un milliard de dollars (sur cinq ans), ce qui représente un niveau inédit d'engagement dans un pays en guerre. Avec Haïti et l'Irak, l'Afghanistan représente le seul pays où les budgets de l'APD et de l'aide humanitaire sont en hausse, au détriment, bien sûr, des lieux d'investissements traditionnels de l'agence, en Afrique notamment.¹⁶

Un nouveau « modèle » humanitaro-militaire

L'intervention en Afghanistan va plus loin encore. Elle implique la subordination des agents, notamment de l'ACDI et des ONG à une logique et une programmation d'abord élaborée par l'armée. Via les « Provincial Reconstruction Team » d'abord conçus par l'armée étatsunienne, le contingent militaire canadien se voit confier la tâche d'apporter l'aide d'urgence aux populations et de reconstruire le pays pour se gagner « les cœurs et les têtes » (hearts and minds) des Afghans. Les PRT disposent de budgets importants qui sont distribués dans des zones ciblées et où la population est au mieux ambigüe, au pire du côté de l'insurrection talibane ou « néo-talibane »,

selon l'expression du professeur Roland Paris.¹⁷ Un « programme de solidarité nationale » hâtivement mis en place formellement sous l'égide du gouvernement afghan (en fait il a été conçu et il est géré par la Banque mondiale) doit canaliser ces fonds vers des projets de reconstruction communautaire à « impact rapide ». L'ACDI et des ONG canadiennes mobilisées pour cette cause ont ainsi la tâche de structurer ces nouveaux projets, dans des conditions qui sont questionnées par des experts selon plusieurs études récentes.¹⁸ À toutes fins pratiques, l'aide est instrumentalisée par les relais des forces d'occupation, qui sont souvent liés à des milices locales, des seigneurs de la guerre, voire des trafiquants. Les frontières traditionnelles entre l'action humanitaire et l'intervention militaire sont ainsi partiellement effacées, ce qui vulnérabilise et instrumentalise l'action des ONG. Au point où de grosses agences humanitaires comme CARE par exemple, pourtant en général très proches des orientations du gouvernement canadien, se plaignent d'être transformés en suppléants de l'armée, au détriment de leur crédibilité et de la sécurité de leurs agents sur le terrain.¹⁹ La situation est d'autant plus problématique que les budgets par les donateurs lors des conférences de Bonn (2001) et de Londres (2005) s'avèrent beaucoup plus restreints que ce qui était annoncé au début.²⁰ Au total, l'aide à la reconstruction de l'Afghanistan représente moins de 10% des budgets consacrés à la guerre.²¹

Avenir incertain

De cette évolution ressortent plusieurs interrogations sur l'action des ONG canadiennes. Selon la chercheuse Norine MacDonald de l'Institut Senlis, la situation humanitaire s'aggrave en Afghanistan. La famine frappe des régions entières qui ne sont pas touchées par l'aide d'urgence qui est canalisée vers des régions considérées comme « stratégiques » par les forces de l'OTAN dont le contingent canadien.²² Les actions militaires entre temps causent de graves dommages à l'infrastructure et causent un grand nombre de victimes civiles. Pour la majorité des ONG canadiennes présentes sur le terrain, le « modèle » actuel est dommageable non seulement à l'action humanitaire qui doit demeurer leur premier mandat, mais aux objectifs même de pacification de l'Afghanistan qui sont affichés par le Canada et l'OTAN.²³ Des propositions alternatives mais relativement contradictoires sont mises sur la table pour changer la politique en cours et la réorienter, soit vers un mandat strictement humanitaire (donc en rompant avec le modèle actuel des PRT), soit carrément pour se retirer d'un pays où l'humanitarisme est de plus en plus perçu par les Afghans comme une action supplétive de l'occupation.

Reste à voir si le tournant en cours est davantage structurel que conjoncturel. Certes, la déroute actuelle des néoconservateurs aux Etats-Unis affaiblit, jusqu'à un certain point, la détermination du gouvernement Harper. Mais pas complètement. Comme on le sait, le débat aux Etats-Unis n'évolue pas tellement dans le sens d'une remise en question sur le fonds de la stratégie de la guerre globale et sans fin, mais plus une discussion sur ses formes. Le récent rapport Baker-Hamilton, par exemple, qui représente l'aile « réalpolitik » de l'establishment américain, préconise en fin de compte un « redéploiement », et non un « retrait » du dispositif militaire et des alliances des Etats-Unis dans la région. Il se pourrait donc que la guerre sans fin soit restructurée dans le sillon des nouvelles configurations politiques qui vont émerger des Etats-Unis post-George W. Bush, mais il serait surprenant qu'un réalignment majeur soit entrepris. Dans ce contexte, un positionnement du Canada dans cette nouvelle stratégie reste à l'ordre du jour. Entretemps, s'il reste au pouvoir (il y aura des élections électorales prochainement au Canada), le gouvernement conservateur continuera probablement à restructurer l'APD et l'aide humanitaire en fonction d'objectifs directement liés à sa politique de rapprochement avec les États-Unis. Dans ce contexte, il se pourrait fort bien que l'action humanitaire des ONG canadiennes soit amenuisée ou décrédibilisée.

* Sociologue et enseignant du programme « Développement international et mondialisation » à la Faculté des sciences sociales de l'Université d'Ottawa. Il a également travaillé pendant plus de 25 ans dans le domaine de la coopération internationale auprès de diverses ONG canadiennes.

Notes

1. Béthune après son travail en Espagne républicaine fut par la suite délégué dans le Yénan « libéré » par la résistance antijaponaise par le Parti communiste canadien. Sa participation humanitaire dans cette période épique e l'histoire de la Chine est devenue par la suite un symbole et une référence pour les subséquentes générations de « tiers-mondistes » dans les années 1960 et 1970.
2. En 1975-76, l'APD canadienne dépassait 0,5% du PNB. Par la suite, ce pourcentage a régulièrement diminué. Selon les statistiques de 2004-05, l'APD canadienne stagne à environ 0,3% du PNB.
3. Ce trajectoire est relatée par David R. Morrison, *Aid and Ebb Tide, an History of CIDA and Canadian Development Assistance*, Wilfrid Laurier University Press, Waterloo, 1998.

4. Un très petit nombre d'ONG ont poursuivi cette logique en accompagnant la lutte des peuples en Palestine et dans cet «arc des crises» s'étendant des confins de l'Afrique du Nord jusqu'en Asie orientale.
5. La majeure partie de cette aide a été dirigée vers le Zimbabwe, la Zambie, le Malawi et de façon moindre, vers le Mozambique. Le Canada a cependant continué de boycotter l'Angola, trop proche à ses yeux des adversaires soviétiques et de leurs alliés cubains.
6. Voir à ce sujet Mercia M. Burdette, *Structural Adjustment and Canadian aid policy*, in Cranford Pratt, *Canadian International development assistance policies, an appraisal*, McGill-Queen's University Press, Montréal, 1994.
7. Parmi les plus marqués de ces ONG canadiennes investies dans le plaidoyer à l'époque étaient Oxfam-Canada, CUSO et l'Organisation catholique pour le développement et la paix.
8. Dans ce dernier cas, l'aide est acheminée vers les rebelles du SPLA. Après quelques années d'opérations illégales, cette aide a été institutionnalisée par l'ONU à la suite d'un accord avec le gouvernement soudanais.
9. Interview with Llowd Axworthy, automne 1999. Sur le site du ministère des affaires étrangères du Canada (<http://www.dfait-maeci.gc.ca/canada-magazine/special/se1t3-en.asp>).
10. Axworthy préconisait l'imposition de sanctions économiques contre le régime militaro-islamistes du Soudan y compris en pénalisant des entreprises canadiennes actives dans le secteur pétrolier au Soudan. C'était inacceptable pour l'establishment canadien qui fit pression sur le Premier ministre de l'époque, Jean Chrétien, pour qu'il limoge le turbulent ministre.
11. Michael Ignatieff, *The Year of Living Dangerously*, *New York Times Magazine*, 14 mars 2004. Par la suite, M. Ignatieff a fait le saut en politique et a tenté, sans succès, de devenir le chef du Parti libéral du Canada.
12. À l'origine même, la charte de l'ACDI établissait le principe que la mission de l'agence était d'aider au développement des pays du tiers-monde, et non de seconder la politique extérieure ou les intérêts économiques canadiens. En partie effet rhétorique correspondant à l'air du temps, en partie autonomisation réelle du secteur du développement, cette réalité contradiction a modelé l'APD et l'aide humanitaire d'une manière différente que celle qui s'est imposée dans d'autres pays comme les États-Unis ou la France, par exemple. Dans ce paradigme, le principe (pas toujours la réalité) était que les «partenaires» de l'ACDI, dont les ONG, restaient autonomes et maîtres de leurs choix, tout en ayant accès à des cofinancements de l'agence.
13. Voir à ce sujet l'Énoncé de politique internationale du Canada, http://geo.international.gc.ca/cip-pic/current_discussions/ips-archive-fr.asp

*L'intervention humanitaire canadienne entre l'instrumentalisation
et le soutien aux populations en détresse*

14. Après le renversement du régime Taliban en 2003, les États-Unis ont demandé et obtenu de leurs alliés de l'OTAN de sécuriser l'Afghanistan pendant qu'ils consacraient leurs efforts à préparer l'attaque contre l'Irak. L'opération de l'OTAN a par la suite été entérinée par l'ONU. Au début, le Canada a déployé quelques centaines de militaires dans la région de Kaboul.
15. Présentement, le Canada est pratiquement absent de toutes les opérations de paix de l'ONU. Sur les 2949 militaires canadiens déployés à l'étranger, 2765 le sont en Afghanistan (en date du 1^{er} mars 2007).
16. Erin Simpson et Brian Tomlinson, Canada: is anyone listening?, The reality of Aid, Canadian Council for international Cooperation (www.ccic.ca/e/002/aid.shtml)
17. Roland Paris, Nato's Choice in Afghanistan, Go big or go home, Policy Options, décembre 2006. Les «néo Talibans» représentent l'alliance hétéroclite qui unit le traditionalisme musulman, le nationalisme pachtoune et la mouvance d'Al-Qaïda.
18. Omar Zakhilal et Jane Murphey Thomas, Afghanistan, what kind of peace, the role of rural development in peacebuilding, Institut Nord-Sud, janvier 2007.
19. Au moins une centaine d'agents humanitaires, en grande majorité des Afghans, ont été tués en 2006. Médecins sans frontière est la seule ONG importante cependant qui a décidé de se retirer de l'Afghanistan estimant que les conditions actuelles ne permettent pas la sécurité de leurs personnels ni de préserver l'autonomie de leur action humanitaire face aux ingérences des militaires. Source : MSF leaves country following staff killings and threats, 16 décembre 2004, www.msf.org/msfinternational/invoke
20. Selon la coalition des ONG afghanes ACBAR et le ministère des finances de l'Afghanistan, du \$13,4 milliards d'aide annoncés en 2002, seulement \$3,9 milliard avait été effectivement déboursé en date de mai 2005. Source : the government of Afghanistan, Afghan Donor Assistance Database, www.af/dad/
21. Per capita, l'aide humanitaire pour l'Afghanistan est très inférieure à ce qui a été consacré à d'autres crises comme celles du Kosovo par exemple, où elle représentant \$232 par habitant, contre moins de \$66 pour l'Afghanistan.
22. Norine MacDonald, Losing hearts and minds : Canada's leadership to break the cycle of violence in southern Afghanistan, Senlis Council, octobre 2006 (www.senliscouncil.net)
23. Voir Cheshmak Farhoumand-Sims, The Negative face of the militarization of aid, Human Security Bulletin, avril 2007 (www.humansecuritybulletin.info)

