

Sécurité et développement

L'influence des approches sécuritaires sur les politiques de développement au Proche-Orient

Pénélope Larzillière

Les approches sécuritaires ont une influence grandissante dans les relations internationales. A travers la question du terrorisme et la notion de conflits asymétriques, les pays occidentaux -et tout particulièrement les Etats-Unis- tendent à développer une approche de leurs relations avec les pays « périphériques » du Proche-Orient largement orientée par la représentation d'une menace à la fois généralisée et imprécise, moins le fait d'Etats et de structures clairement identifiés que de groupes d'activistes dans des réseaux internationaux peu formalisés. Face à cette menace, les Etats occidentaux tendent moins à s'interroger sur l'origine sociale de tels phénomènes qu'à se concentrer sur les modalités de leur répression. Les études stratégiques se focalisent sur cet objectif.

Prenons par exemple la façon dont est pris en compte le développement des mouvements migratoires transnationaux qui représentent l'un des éléments majeurs de l'évolution actuelle des sociétés. Des diasporas se créent qui fonctionnent comme des communautés transnationales et dont l'apport est essentiel à leurs communautés d'origine. L'intégration de cette dimension de circulation est indispensable à l'étude des sociétés du Proche-Orient, de même qu'aux politiques de développement qui y sont appliquées. Mais lorsque cet élément est analysé dans le cadre des études stratégiques, une focalisation apparaît sur la menace potentielle représentée par ces circulations migratoires, possible facteur terrorisme international ou de conflit à l'intérieur des sociétés d'accueil. En fonction des objectifs de sécurité, une sélection est ainsi opérée dans l'analyse du phénomène, sélection qui en occulte un grand nombre d'aspects. Si des projets de développement sont conçus sur des bases semblables ou proches, avec le même angle d'analyse, des aspects pertinents et importants en termes de développement ne sont-ils pas masqués ? Spécialistes de la sécurité tendent ici à monopoliser l'expertise et les budgets de la sécurité en hausse et ceux consacrés au développement en baisse illustrent clairement cette tendance. Cette influence se fait sentir à deux niveaux : celui de

la conception des politiques de développement et celui de leur mise en œuvre avec la militarisation de l'aide humanitaire dans certains contextes.

1/ Conflit et pauvreté

Le lien effectué entre politiques de développement et politiques de sécurité peut ainsi se baser sur des analyses qui tendent à faire de la pauvreté un facteur potentiel de conflictualité. Dans ce contexte, la lutte contre la pauvreté visée par le développement rejoindrait la lutte pour la sécurité puisque les plus pauvres seraient potentiellement les plus enclins à lutter. Ce type d'analyse n'explique pas les nombreuses situations où des conditions de vie extrêmement difficiles conduisent à l'apathie plutôt qu'à l'action. D'autre part, cette démarche tend à expliquer l'action collective en remontant en amont aux conditions préexistantes qui l'auraient permise. Mais elle ne peut pas alors rendre compte des importantes évolutions identitaires au cours de l'action elle-même. Cela constitue une des faiblesses des théories qui effectuent un lien direct entre conditions d'existence défavorisées et conflictualité violente. Les théories de la frustration ou de la frustration relative¹ qui ramènent le passage à l'action à l'existence d'un « écart intolérable » entre satisfaction escomptée des besoins et satisfaction réelle sont également contredites par la diversité des situations et l'analyse des profils sociologiques des acteurs impliqués dans les conflits. Il est nécessaire d'inclure un grand nombre d'autres facteurs pour rendre compte des phénomènes de violence. Un lien de causalité directe entre pauvreté et conflictualité semble donc largement fallacieux en terme d'analyse sociologique. Mais au-delà de la valeur ou non de ces théories, il est certain que le développement est désormais intégré comme une des dimensions de la gestion des conflits et des situations post-confliktuelles. Ainsi des volets « développement » sont-ils souvent ajoutés aux opérations de « maintien de la paix ». Faudrait-il alors considérer que sécurité et développement ont un agenda et des objectifs communs ? Quelles sont les conséquences d'une telle association sur les politiques de développement ?

2/ Sécurité et développement, des objectifs semblables ?

La focalisation sur les zones de conflits violents va conduire à favoriser des politiques de court terme, passant d'un pays à l'autre au fur et à mesure de l'évolution des

¹Les travaux de Gurr en constituent l'exemple le plus significatif. Gurr T. (1970), *Why Men Rebel*, Princeton, N.J., Princeton University Press.

situations et de la possible résolution, pour un temps plus ou moins long, des conflits ou tout du moins de leur expression violente. Cependant, cette temporalité et ces choix sont-ils pertinents en terme de développement ? Ou plutôt de quel développement s'agit-il alors, quels en sont les objectifs ? Les réflexions de type « Do No Harm » menées par Mary Anderson² qui insistent sur la façon dont des opérations humanitaires peuvent influencer sur les terrains conflictuels dans un sens négatif, se centrent sur deux aspects : la façon dont les transferts de ressources sont effectuées et les messages éthiques portés par les humanitaires.

Dans les Territoires Palestiniens, par exemple, deux objectifs principaux s'imposent aux bailleurs de fond, lorsqu'ils conçoivent et sélectionnent les projets de développement : la construction étatique palestinienne et la sécurité israélienne. L'étude des politiques de développement menées montre comment, la prise en compte des règles sécuritaires israéliennes par les bailleurs de fond a fini par rendre quasiment caduques la première volonté de construction étatique palestinienne. En effet, la politique du « peace-building » en Palestine s'est concentrée sur les municipalités en insistant sur les services techniques urbains et les infrastructures de base. Mais les choix affichés se heurtent rapidement à la politique de permis israéliens. La répartition du territoire palestinien depuis Oslo II (1995) en zone A (contrôle palestinien), B ou C, sous contrôle israélien partiel ou total rend nécessaire pour les Palestiniens l'obtention de permis auprès des autorités israéliennes. Or ces permis, longs à obtenir, sont très souvent -refusés et quasi-systématiquement s'il s'agit de projets hydrauliques. Les bailleurs de fond ont entériné cette situation en présélectionnant les projets qui n'avaient pas besoin de permis (zone A) ou qui avaient quelque chance de l'obtenir. Contrairement à l'objectif affiché de construction étatique, cela s'est traduit, comme le souligne Aude Signoles, par « un développement en grappe³ » autour des localités A, sans aucune unification nationale, favorisant au contraire la concurrence entre les municipalités.

²² Anderson M. (1999), *Do No Harm How Aid Can Influence Peace or War*, Boulder, Lynne Rienner Pub.

³ Signoles A (2004), *Municipalités et pouvoir local dans les Territoires palestiniens. Entre domination israélienne et État en formation (1993-2004)*, thèse de sciences politiques, Paris I.

Ce premier exemple souligne combien pour des acteurs en conflit, les politiques de développement ne peuvent apparaître comme neutres, les agendas de développement se mêlant aux agendas sécuritaires.

3/ Les conséquences sur la perception des ONG locales et internationales

Dans ce contexte, la façon dont les acteurs du développement, locaux ou internationaux, sont perçus se trouve brouillée. Les programmes fixés par les bailleurs de fond peuvent s'avérer en large décalage avec les espérances des populations. Ainsi, contrairement aux attentes palestiniennes, les bailleurs de fond ne soutenaient-ils plus de projets concernant l'éducation ou la santé qui relevaient selon eux des nouveaux ministères palestiniens (Signoles, 2004). En Jordanie ou au Liban, les réfugiés palestiniens se révèlent extrêmement dubitatifs face à l'énigme enquête par questionnaire censée évaluer leurs besoins. De plus en plus sceptiques, ils valorisent souvent une aide pragmatique et ponctuelle, personnalisée, offerte par exemple par les réseaux caritatifs islamiques.

Cet écart entre agendas internationaux et agendas locaux a également des conséquences sur les ONG locales. Leur professionnalisation et leur adaptation aux agendas des bailleurs de fond produit une sorte d'« externalisation ». Elles sont alors de plus en plus perçues comme des élites globalisées qui se positionnent sur un marché international. Les deux pôles de leur programme : économie néo-libérale et théorie de la démocratie libérale les font apparaître comme des agents d'implantation de plates-formes externes, même si dans les faits, elles sont moins monolithiques qu'il n'y paraît, avec des agendas locaux différenciés. Aussi, malgré leur efficacité humanitaire, leurs projets peuvent-ils apparaître comme largement décalés, au contraire de ceux du réseau caritatif islamique, doté pourtant de moyens inférieurs. Cet aspect est souligné par les islamistes, mais fait aussi partie des préoccupations de ces ONG, conscientes du risque⁴. Cette situation produit également de réels dilemmes pour les ONG occidentales à la recherche de partenaires locaux, tiraillées entre la volonté de travailler avec les ONG locales qui parlent le même langage et celle de profiter de l'ancrage social des réseaux caritatifs

⁴« A Critical Self-Evaluation of NGOs, Globalization, Donors and Elite Formation », compiled by *Between the Lines*, Jérusalem, août 2002.

religieux. Lorsqu'elles font le second choix, les ONG locales de la mouvance « droits de l'homme », souvent constituées par d'anciens militants de la gauche arabe, expriment en retour un véritable sentiment de trahison face à cette perte de soutien international.

A ce premier brouillage, qui résulte des modes de production des agendas internationaux de développement, le progressif ajout de « volet humanitaire » à des interventions militaires en ajoute un deuxième. La population tend alors à ne plus faire de distinction claire entre militaires qui peuvent aussi distribuer des soins et de la nourriture et membres d'ONG encadrés par des convois militaires. L'intervention militaire américano-britannique en Irak, faite sur ce modèle, a montré combien cela peut s'avérer à la fois handicapant et dangereux pour les ONG. Même lorsqu'elles cherchent à garder leur distance, elles sont de fait associées au conflit dans les représentations et deviennent des cibles potentielles. De plus, dans les faits, la volonté de contrôle de l'armée américaine n'a pas assuré un meilleur accès aux zones d'intervention, au contraire. Nombre d'ONG se sont d'ailleurs inquiétées de cette situation, refusant les escortes militaires et multipliant les communiqués dénonçant l'instrumentalisation de l'humanitaire⁵.

Une définition restreinte de la notion de sécurité, comme sécurité nationale essentiellement, définition majoritaire dans les instituts d'études stratégiques et parmi les spécialistes des relations internationales risque plutôt d'introduire un biais dans les projets de développement que de constituer un quelconque apport. Cependant une tentative de réconciliation des deux pôles, sécurité et développement, a été effectuée et repose sur une définition plus large du terme de sécurité à travers la notion de sécurité humaine.

4/ La notion de sécurité humaine, une tentative de réconciliation des objectifs de sécurité et de développement ?

La définition traditionnelle de la sécurité, stato-centrée, s'est vue largement remise en cause et qualifiée de réductrice, tout particulièrement après la fin de la guerre

⁵ Voir sur ce point « Guerre en Irak : au péril de l'ingérence humanitaire », *Humanitaire* n°8, automne 2003 et en particulier les articles de Pierre Salignon « guerre en Irak : les représentations humanitaires en question » et Sami Makki « Militarisation de l'humanitaire : les enjeux de l'intégration civilo-militaire dans l'appareil de sécurité nationale américain ».

froide. Différentes écoles de réflexion ont commencé à tenter de développer une définition plus large, moins strictement militaire, permettant d'inclure d'autres niveaux que celui de la sécurité de l'Etat. Ainsi le concept de « sécurité sociétale » a-t-il été développé, tout particulièrement par l'Ecole de Copenhague⁶ permettant d'inclure la prise en compte des groupes sociaux au-delà de l'Etat avec notamment une certaine focalisation sur les notions d'unité nationale et d'identité. Cependant, nombreux sont ceux qui ont remis en cause une telle approche dont il semblait dans la pratique qu'elle conduisait facilement à des approches xénophobes et pouvait remettre en cause les libertés individuelles. Un dernier élargissement de la notion de sécurité a alors été effectué, se focalisant sur le niveau de l'individu. C'est ainsi que la référence à la sécurité humaine semble permettre de débarrasser la sécurité de son aspect uniquement militaire et stratégique et y ajouter les dimensions plus strictement visées par le développement, comme le bien-être de la personne. La sécurité humaine se définit comme l'absence de menace de violence sur la personne. Cependant est généralement incluse non seulement la notion de violence directe mais aussi la violence structurelle.

Les tentatives ainsi faites pour réintroduire dans la notion de sécurité des préoccupations plus spécifiques du développement ont également à voir avec les rapports de pouvoir à l'œuvre autour de la possibilité d'utilisation du label sécurité. Si les acteurs du développement craignent une militarisation des approches, dans le même temps, la labellisation en terme d'enjeu sécuritaire donne un caractère d'urgence à certains objets et peut assurer des fonds. D'où la volonté de réutiliser le terme « sécurité » en modifiant son contenu, et permettre ainsi que le développement des sociétés du Proche-Orient reste une préoccupation. Toutefois, dans la pratique, ces tentatives de rédefinition n'ont pas véritablement réussi à s'imposer face à des objectifs proprement militaires ou stratégiques.

⁶Buzan B. (1991), *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Londres/ Boulder, Colo., Harvester Wheatsheaf/ Lynne, Rienner,