

# Planifier en se projetant vers l'avenir : un changement de perspective

**Randolph C. Kent\***

Randolph Kent dirige le programme *Humanitarian Futures* au King's College de Londres. Ce programme, créé en 2006, a pour but de renforcer les capacités d'adaptation et d'anticipation des organisations humanitaires pour les mettre en mesure de faire face aux types de menaces qui pèseront sur la planète dans l'avenir.

## Résumé

*Dans un avenir prévisible, il faut s'attendre à une augmentation – exponentielle dans certains cas – des types de facteurs de crise, de leur ampleur et de leur dynamique. Si un nombre croissant d'organisations ayant un rôle et des responsabilités humanitaires perçoivent que de tels changements sont à l'œuvre, peu d'entre elles se sont interrogées sur l'influence fondamentale qu'ils risquent d'avoir non seulement sur ce qu'elles font, mais aussi sur la manière dont elles le font. Dans cet article, l'auteur affirme qu'il est temps pour les organisations humanitaires d'examiner de façon nettement plus systématique tous les facteurs de transformation qui rendront les populations du monde plus vulnérables face aux catastrophes, ainsi que les moyens dont nous disposons pour en atténuer les effets. Il prévoit que certains des facteurs ayant le*

\* Randolph Kent a accepté le poste qu'il occupe aujourd'hui au terme de son mandat de Coordonnateur résident et Coordonnateur des opérations humanitaires pour la Somalie, en avril 2002. Avant son affectation en Somalie, il a été Coordonnateur humanitaire des Nations Unies au Kosovo [1999], Coordonnateur humanitaire des Nations Unies au Rwanda (1994-1995), Chef du Groupe interorganisations du Comité permanent interorganisations (1992-1994), Chef du Bureau des Nations Unies pour les secours d'urgence au Soudan (1989-1991) et Chef du Groupe de la prévention des situations d'urgence et de la planification en Éthiopie (1987-1989).

La version originale en anglais de cet article est publiée sous le titre « Planning from the future: an emerging agenda », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, N° 884, décembre 2011, pp. 939-963.

*potentiel d'induire les transformations les plus massives au niveau de l'action humanitaire résulteront des nouvelles structures politiques du monde hérité de la période d'hégémonie occidentale et de la centralité politique croissante des crises humanitaires. Les conséquences de ces facteurs de transformation, parmi d'autres, font que ceux qui ont un rôle et des responsabilités humanitaires devront faire montre d'une bien plus grande capacité d'anticipation et d'adaptation que ce n'est le cas aujourd'hui. Ils devront accorder une bien plus grande attention à l'innovation et aux pratiques innovantes, et élargir sensiblement les voies et modes de collaboration ainsi que le choix des acteurs avec lesquels ils veulent collaborer.*



Les enseignements du passé nous guideront de moins en moins dans l'attitude à adopter face aux conjonctures humanitaires futures. Les types de facteurs de crise humanitaire, tout comme leur ampleur et leur dynamique, connaissent une croissance exponentielle, alors que les systèmes, les institutions et les postulats que nous avons bâtis durant les deux décennies écoulées ne nous permettront pas de relever les défis humanitaires des deux décennies à venir et au-delà. Qui plus est, le problème n'est pas seulement que les types, l'ampleur et la dynamique des facteurs de crise progressent sensiblement, mais aussi que l'on assiste à une modification spectaculaire du contexte mondial, au sens large, dans lequel apparaissent les situations de crise. C'est l'interaction entre le caractère changeant des menaces et le contexte dans lequel leurs effets se feront de plus en plus sentir qui réclame un nouvel ordre du jour humanitaire – auquel entend répondre la démarche de *planification par projection dans l'avenir*<sup>1</sup>.

Conceptuellement parlant, cette démarche prend sa source dans différentes disciplines – gestion, sciences politiques, approches nouvelles en matière de gouvernance, gestion de l'environnement. Ce que bon nombre de ces domaines ont en partage, c'est une appréciation des éclairages donnés par la théorie de la complexité. Ces éclairages donnent à penser que l'analyse réductionniste, qui débouche sur des stratégies imposées d'en haut – avec des objectifs et des moyens prédéfinis pour les atteindre – n'est ni réalisable ni souhaitable dans un monde où prédominent les changements économiques et technologiques aujourd'hui à l'œuvre, en même temps qu'une situation de complexité sociale croissante. Néanmoins, dans un certain nombre de cas, c'est l'adaptation de telles approches classiques qui a couronné de succès une démarche de « planification par projection dans l'avenir ». Comme l'a commenté Ben Ramalingam dans son analyse des programmes fructueux de vaccination dans le secteur de la santé :

1 Outre que l'auteur en a fait le titre de cet article, l'expression « Planifier en se projetant vers l'avenir » (*Planning from the future* en anglais) est le slogan du programme *Humanitarian Futures*, du King's College de Londres. Elle désigne une approche dans laquelle l'analyse conventionnelle des futurs, normalement tributaire de l'analyse des tendances, est remplacée par une analyse de scénarios mettant l'accent sur l'interaction complexe de facteurs non linéaires qui, en soi, ne rendent pas forcément compte de modes de comportement cohérents.

Nous assistons à une évolution claire à partir d'un modèle prescriptif, d'une approche conceptuelle large, formelle et rationnelle, soucieuse de « l'assemblage du puzzle »... vers une approche d'apprentissage, évolutive, politiquement avisée, dans laquelle le contexte guide la manière et où des efforts sont consciemment déployés afin d'adapter le projet à mesure qu'il progresse<sup>2</sup>.

En d'autres termes, la démarche de « planification par projection dans l'avenir » part du postulat que l'on ne peut pas prédire ce qui sera, mais que l'on peut apprendre à mieux s'accommoder de l'incertitude et de la complexité et à y tracer son chemin, et aussi qu'il s'agit d'une démarche que l'on peut apprendre et qui a en fait déjà été apprise. De plus en plus, l'idée fait son chemin, dans les sciences sociales et naturelles modernes, que « la plupart des phénomènes qui se produisent dans l'univers se situent quelque part à mi-chemin [entre l'aléatoire et le déterministe] ; elles mêlent le déterminisme et l'aléatoire selon des méthodes complexes et imprévisibles. Au XX<sup>e</sup> siècle, la science en est venue à accepter le désordre et l'indétermination »<sup>3</sup>. À partir de là, il apparaît évident que les capacités de faire face à des problèmes complexes se trouvent dans un large éventail d'acteurs et de systèmes hiérarchisés, sur un plan tant vertical qu'horizontal, qu'elles répondent à des types de problèmes qui ne relèvent pas d'un ensemble unique de disciplines et qu'elles peuvent refléter des interprétations antagonistes, divergentes et également plausibles<sup>4</sup>. Comme le montre cet article, cette façon de voir a des implications considérables quant à la manière dont ceux qui exercent un rôle et des responsabilités dans l'humanitaire élaborent des politiques, se prononcent sur qui doit avoir le pouvoir de décision et, dans une perspective de planification, de quelle manière pourront interagir les objectifs poursuivis et les contextes – par nature fluides – dans lesquelles ils s'inscriront.

Tout en reconnaissant que l'« industrie humanitaire », comme on l'a appelée, s'est davantage professionnalisée au cours des deux dernières décennies<sup>5</sup>, nous montrons, dans la première partie de l'article sous le titre « Les zones d'ombre de la perception et la nature changeante de la menace », que cette professionnalisation ne s'est pas faite en réponse à une prise de conscience accrue des implications de la complexité. Nous estimons au contraire que, dans l'ensemble, le secteur humanitaire ne semble guère prêter attention à ce que cela implique, ni à ce dont il sera question dans l'article, à savoir l'expansion constante des types de crise humanitaire, de leur ampleur et de leur dynamique. Comme on ne le constate que trop souvent, les acteurs du secteur humanitaire se font de la professionnalisation

2 Ben Ramalingam, *Aid on the Edge of Chaos*, Oxford University Press, à paraître en 2012.

3 Eric Beinhocker, *The Origin of Wealth: Evolution, Complexity and the Radical Remaking of Economics*, Random House Business Books, Londres, 2005, p. 99.

4 Harry Jones, *Taking Responsibility for Complexity: How Implementation Can Achieve Results in the Face of Complex Problems*, document de travail N° 330, Overseas Development Institute, Londres, juin 2011.

5 John Holmes, « New Dimensions of Collaboration and the Corporate Sector », allocution prononcée à la conférence de Londres RedR/King's College: Hard Realities and Future Necessities: The Role of the Private Sector in Humanitarian Efforts, Londres, 3 décembre 2009, p. 12.

l'idée de capacités accrues en termes de coordination, de contrôle et d'exécution, mais pas nécessairement d'innovation et de création de connaissances<sup>6</sup>.

Une question qui interpelle tout aussi clairement le « secteur humanitaire », comme l'appellent Paul Harvey et d'autres<sup>7</sup>, est celle de savoir si ceux qui représentent ce secteur sont suffisamment réceptifs aux changements qui naissent de tout « système adaptatif complexe ouvert » soit, en l'occurrence, de la myriade de circonstances formant le vaste contexte où s'inscrivent les facteurs de crise humanitaire et leurs conséquences et auxquels il s'agit de répondre. Dans la deuxième partie de l'article, sous le titre « Un contexte mondial en évolution », nous nous efforcerons de cerner les aspects de ce contexte à facettes multiples et en évolution rapide où l'on peine souvent à distinguer les conséquences des macro- et des micro-impacts.

Pour ceux qui exercent un rôle et des responsabilités dans l'humanitaire, le caractère toujours plus complexe et apparemment aléatoire des crises humanitaires, et le contexte dans lequel elles se produisent, imposeront de nouvelles méthodes de préparation pour relever les défis du futur. Dans la dernière partie de l'article, intitulée « Planifier en se projetant dans l'avenir », nous énoncerons différentes mesures que doivent prendre les organisations humanitaires pour se tenir prêtes. Si ces mesures apparaissent utiles aux yeux d'un nombre croissant d'organisations, elles s'appuient toutes, d'une façon ou d'une autre, sur la prise de conscience plus élémentaire du fait que ce qui importe le plus pour faire face à l'avenir, c'est d'abord d'opérer un « changement de mentalité ».

## Les zones d'ombre de la perception et la nature changeante de la menace

En 2011, M. R. Pridiyathorn, ancien ministre thaïlandais des finances, a mis en garde le gouvernement de son pays contre le maintien de la promesse d'augmentation du prix payé aux producteurs de riz, dans laquelle il voyait une mesure propre à « aggraver les catastrophes naturelles »<sup>8</sup>. Au Cambodge voisin, les autorités ont découvert avec étonnement qu'une source majeure de création de richesses, à savoir les casinos de Phnom-Penh, était à l'origine d'une augmentation significative des suicides dans la population locale<sup>9</sup>.

L'un et l'autre cas ont valeur de rappel, sinon d'enseignement, pour le secteur humanitaire. Le lien entre les promesses d'augmentation du prix du riz faites par le Gouvernement thaïlandais et les « catastrophes naturelles » souligne le fait que les crises humanitaires reflètent en général la manière dont les sociétés s'organisent et allouent leurs ressources. Il ne s'agit pas de phénomènes aber-

6 E. Beinhooker, *op. cit.*, note 3, p. 378.

7 Paul Harvey et al., *The State of the Humanitarian System: Assessing Performance and Progress: A Pilot Study*, ALNAP, Overseas Development Institute, Londres, novembre 2010.

8 Wichit Chaitrong, « Government policies threatening to aggravate natural disasters », dans *The Nation*, 26 septembre 2011, p. 2A.

9 David Chandler, *A History of Cambodia*, 4<sup>e</sup> édition, Westview Press, États-Unis, 2008, p. 249.

rants, éloignés de la vie normale; il s'agit au contraire de reflets de la « vie normale ». De même, les casinos cambodgiens viennent nous rappeler que les hypothèses concernant les effets des facteurs de crise ne sont pas linéaires mais que, le plus souvent, il faut en mesurer les conséquences en fonction du contexte et de la multiplicité des phénomènes pouvant influencer sur ledit contexte. On rappellera à ce sujet l'analogie fréquemment évoquée du battement d'ailes d'un papillon au Brésil, capable de provoquer une tornade au Texas<sup>10</sup>.

Ces deux cas sont le reflet de ce que l'on pourrait appeler des « zones d'ombre ». Ils tendent à indiquer une vision linéaire des relations de cause à effet, une approche compartimentée du savoir-faire et une réticence générale à explorer des contextes potentiellement complexes. Ces zones d'ombre sont omniprésentes dans le monde des experts et des professionnels de l'humanitaire. Leur perpétuation s'explique en partie par les tendances institutionnelles à compartimenter les problèmes, par le besoin de se focaliser sur les domaines perçus comme acceptables, et par l'habitude consistant à écarter tout ce qui n'entre pas dans des compartiments reconnus. Le fait que les membres du Conseil du Forum économique mondial (*World Economic Forum*, WEF) aient débuté en 2011 leurs délibérations à propos de la gestion des catastrophes par les questions de collaboration entre le monde des entreprises et le secteur humanitaire est instructif à cet égard.

D'entrée de jeu, l'attention des membres du Conseil a été appelée sur le caractère particulier des « catastrophes naturelles », catégorie qu'il convenait de distinguer des autres motifs de préoccupations humanitaires du WEF telles que les « catastrophes » et les désastres scientifiques et technologiques<sup>11</sup>. Postuler que l'on puisse classer les catastrophes par catégories en fonction de types particuliers de facteurs de crise revient à ignorer la réalité qui se fait jour, selon laquelle peu de crises humanitaires résultent d'un unique facteur de causalité, tel qu'une catastrophe naturelle. La crise de Fukushima en mars 2011 l'a bien montré.

L'interaction entre le tsunami et la fuite du réacteur nucléaire n° 1 qui en a résulté montre que, s'il peut être commode, linguistiquement parlant, d'utiliser des catégories toutes faites telles que « catastrophes naturelles » ou « urgences complexes », de telles catégories sont inappropriées sur le plan du concept. Au travers de la première expression, on ne peut pas reconnaître que c'est l'action de l'homme qui fait des risques naturels une menace pour la vie et les moyens d'existence des populations, tandis que la deuxième n'est que trop souvent utilisée comme fourre-tout pour décrire les conséquences des violences qui éclatent entre les États ou en leur sein, en ignorant les complexités pluridimensionnelles qui sont à l'origine de ces violences. S'agissant de Fukushima, la crise, qui a coûté la vie à 22 000 personnes – tuées ou portées disparues – et causé le déplacement de près de 250 000 autres, s'est produite sous l'action de facteurs multiples<sup>12</sup>. Un

10 Edward N. Lorenz, *The Essence of Chaos*, University of Washington Press, Seattle, WA, 1993.

11 Réflexion personnelle de l'auteur, qui a siégé en qualité de membre du Conseil sur la gestion des catastrophes du Forum économique mondial de 2011 à 2012.

12 « Nuclear Energy: 2011 Japan Nuclear Crisis Overview », dans *New York Times*, disponible sur : <http://topics.nytimes.com/top/news/business/energy-environment/atomic-energy/index.html> (dernière consultation le 10 décembre 2011).

tremblement de terre, un tsunami, une fuite de matières radioactives et l'effondrement de l'infrastructure, toutes circonstances ayant interagi de différentes façons les unes avec les autres, ont provoqué une crise humanitaire sans précédent, exigeant des interventions à de multiples niveaux. Il ne s'est agi ni d'une « catastrophe naturelle », ni d'une « catastrophe technologique », mais du résultat de facteurs de crises multiples et interactifs.

Il est habituel que les catastrophes soient le fruit de facteurs multiples, comme en attestent des exemples récents. Ainsi, les conséquences des inondations de Mumbai en 2005 s'expliquent par la décision des autorités de réduire les plantations de mangroves qui, jusque-là, assuraient une barrière protectrice contre les marées de tempêtes et atténuaient l'intensité des pluies. L'affaissement des réseaux d'égouts dans les parties spécialement vulnérables de la ville et l'inadéquation de l'infrastructure portent la même part de responsabilité que l'intensité particulière des précipitations dans les conséquences qu'ont eues les inondations. En Hongrie, en 2011, il s'en est fallu de peu pour que la combinaison de fortes précipitations, du défaut d'attention apportée aux boues toxiques déposées dans un site de stockage de bauxite et du défaut de test des mesures de sécurité devant permettre de contenir les résidus de bauxite n'entraîne une pollution des eaux du Danube par des « boues rouges » toxiques. De la même façon, la tragédie ayant frappé la Nouvelle-Orléans au lendemain du passage de l'ouragan Katrina en 2005 est due en bonne partie à la défaillance du système de protection du Corps des ingénieurs de l'armée des États-Unis contre les assauts de l'océan et à l'insuffisance des dispositifs d'alerte des villes côtières de la Louisiane.

Trop souvent, les experts se focalisent sur un type de facteurs et n'en viennent que plus tard à reconnaître que d'autres types de facteurs étaient à l'œuvre. Comme ils tendent à compartimenter les risques sur la base de leurs connaissances propres et de leurs intérêts institutionnels, ils échouent non seulement à anticiper la survenue probable de facteurs interactifs, mais aussi à explorer l'éventualité qu'il puisse falloir faire face à de nouveaux types de facteurs de crise.

## De nouveaux types de facteurs de crise

Si les catastrophes reflètent la manière dont les sociétés s'organisent et allouent les ressources dont elles disposent, il est plus que probable que la complexité croissante des systèmes économiques, les conséquences de la mondialisation et les interrelations étroites qui unissent les divers secteurs technologiques, la croissance démographique, les déplacements de populations et les phénomènes naturels tels que les changements climatiques, donneront lieu à de nouveaux types de facteurs de crise et aussi à de nouveaux types de crises interactives.

Les conséquences potentiellement désastreuses d'une défaillance des moyens cybernétiques en sont un bon exemple. Dans un monde toujours plus dépendant de communications et de réseaux interconnectés, de transmission d'informations et d'accès à un large éventail de systèmes cybernétiques, il est

à craindre que des défaillances en cascade ou de graves dommages causés à des réseaux à la suite de dysfonctionnements des matériels ou des programmes informatiques ne se traduisent par des facteurs de crise de grande ampleur. Qu'il s'agisse des chaînes d'approvisionnement alimentaire, des communications mobiles, des systèmes d'approvisionnement en eau, de la logistique d'urgence par air, terre et mer, de l'accès aux moyens de paiement ou du commerce des marchandises, tous ces moyens dépendent dans une mesure sans cesse croissante de systèmes complexes eux-mêmes tributaires des communications par l'Internet et des moyens connexes de transmission par satellite. Dans les pays développés comme dans les pays en développement, la vulnérabilité potentielle de ces systèmes ne fait que s'accroître; des défaillances non intentionnelles de la cybernétique ou des attaques délibérées contre celle-ci apparaissent comme ayant le potentiel de mettre à genoux des pans entiers de la société humaine<sup>13</sup>.

En 2009, l'Académie nationale des sciences des États-Unis a rédigé un rapport à l'adresse de la NASA, intitulé *Severe Space Weather Events – Understanding Societal and Economic Impacts* (Comprendre l'impact économique-sociétal de graves événements météorologiques survenant dans l'espace). Dans ce rapport de 132 pages, les experts envisagent l'éventualité d'une très forte éruption solaire, suivie d'une tempête géomagnétique extrême, et leur conclusion est que, dans nos sociétés dépendantes de technologies de haut niveau, aucun secteur ne serait épargné. La perte de production électrique se répercuterait sur l'infrastructure sociale, ce qui se traduirait entre autres par :

la perturbation de la distribution d'eau au bout de quelques heures, la perte d'aliments périssables et de médicaments en l'espace de 12 à 24 heures et la défaillance des systèmes de chauffage et de climatisation, d'évacuation des eaux usées, des services de téléphonie, de réapprovisionnement en carburants, etc. Le concept de l'interdépendance est clairement démontré par l'incapacité des systèmes de distribution d'eau à fonctionner en cas de panne prolongée d'électricité et par l'impossibilité de démarrer un générateur électrique sans alimentation en eau<sup>14</sup>.

La détermination affichée par la Chine d'assurer un approvisionnement adéquat en eau et en électricité aux zones urbaines en expansion du pays témoigne de la dimension connexe des facteurs de crise que l'on voit émerger : en l'occurrence, l'interface entre des technologies sophistiquées et des facteurs de crise classiques. Le tremblement de terre de 7,9 sur l'échelle de Richter survenu au Sichuan en 2008 serait dû, selon une source digne de foi, à la pression énorme exercée sur une faille sismique fragile à la suite de la mise en eau du barrage de

13 Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, déclaration du sommet de Lisbonne, 20 novembre 2010, para. 40, disponible sur : [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_68828.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm) (dernière consultation le 10 décembre 2011).

14 Académie nationale des sciences des États-Unis, *Severe Space Weather Events-Understanding Societal and Economic Impacts*, National Academies Press, Washington D.C., 2008, pp. 17-18.

Zipingdu récemment construit. Le résultat, selon l'ingénieur en chef du Bureau des recherches géologiques et minières du Sichuan, a été un impact 25 fois supérieur à celui des pressions naturelles exercées par les mouvements tectoniques durant une année entière<sup>15</sup>.

Dans une étude récente sur les conséquences de la fonte des glaciers dans la région himalayenne de l'Hindu-Kush, en Asie du Sud, un groupe d'analystes a estimé que l'impact des eaux de fonte des glaciers résultant du changement climatique constituait dans une bien moindre mesure un facteur de crise que les mesures prises par les gouvernements pour accroître la production agricole et la génération d'électricité. Trop souvent, les experts comme les décideurs se focalisent sur les avantages à court terme de la construction de barrages et sur l'énergie hydroélectrique, en négligeant les autres usages de l'hydraulique<sup>16</sup>. Ce sont les frontières des États et non le flux naturel des cours d'eau qui guident le choix des experts dans leurs réponses aux besoins d'infrastructures, comme l'irrigation. En retour, cette façon de faire aggrave les conséquences potentielles des risques naturels et crée des sources de conflit.

### La prise de décision face à l'improbable

Les décideurs se plaisent à faire des distinctions entre événements peu probables mais potentiellement lourds de conséquences, événements tout à fait probables mais n'entraînant que des conséquences relativement faibles, et événements non seulement probables mais en même temps probablement lourds de conséquences. Trop souvent, ils ignorent la première catégorie, à savoir celle des événements peu probables mais potentiellement lourds de conséquences, car ils tendent à en minimiser l'éventualité et considèrent trop élevé le prix à payer pour s'y préparer. Le fait que les autorités chinoises aient ignoré les avertissements concernant les conséquences potentielles de projets de barrage de si grande envergure dans une zone sismiquement active rappelle les accusations plus récentes portées contre des fonctionnaires japonais ayant négligé de tenir compte de la menace que faisait courir le réacteur Daiichi à Fukushima<sup>17</sup>.

15 Richard Kerr et Richard Stone, « A human trigger for the great quake of Sichuan? », dans *Science*, 16 janvier 2009, Vol. 323, N° 5912, p. 322. Il convient de faire remarquer que l'analyse de Kerr et Stone ne fait pas l'unanimité, notamment auprès de Kai Deng, *et al.*, « Evidence that the 2008 Mw 7.9 Wenchuan Earthquake Could Not Have Been Induced by the Zipingpu Reservoir », dans *Bulletin of the Seismological Society of America*, N° 1, novembre 2010, pp. 2805-2814.

16 On notera la préface de Michael Jones, Coordonnateur résident des Nations Unies, au rapport du programme Humanitarian Futures (HFP), *Integrated Action Plan: A Phase One Analysis of the UN Country Team in Tajikistan*, HFP, King's College, Londres, 2008, disponible sur : [www.humanitarianfutures.org/sites/default/files/IAP\\_Tajikistan\\_Report\\_Phase1.pdf](http://www.humanitarianfutures.org/sites/default/files/IAP_Tajikistan_Report_Phase1.pdf) (dernière consultation en décembre 2011). On notera aussi HFP, *China Dialogue and University College, Londres, The Waters of the Third Pole: Sources of Threat; Sources of Survival*, HFP, King's College, Londres, mai 2010, disponible sur : [www.humanitarianfutures.org/sites/default/files/Wares%20of%20the%20Third%20Pole.pdf](http://www.humanitarianfutures.org/sites/default/files/Wares%20of%20the%20Third%20Pole.pdf) (dernière consultation le 10 décembre 2011).

17 Norimitsu Onishi et Martin Fackler, « Japan Held Nuclear Data, Leaving Evacuees in Peril », dans *The New York Times*, 8 août 2011, disponible sur : <http://www.nytimes.com/2011/08/09/world/asia/09japan.html?pagewanted=all> (dernière consultation le 11 décembre 2011).

L'usage de telles catégories conventionnelles de probabilités et de conséquences conduit trop souvent à ignorer les hypothèses sur lesquelles se fondent les *calculs* de probabilité et d'impact. En soi, les éruptions solaires, tout en ayant le potentiel d'occasionner des perturbations considérables, peuvent être perçues comme des phénomènes relativement rares si on les compare, par exemple, aux cyclones récurrents au large de la baie du Bengale. Pourtant, ces calculs se fondent uniquement sur la tentative d'identification de ce que l'on a appelé la « connaissance des systèmes », ou, en l'occurrence, ce qui fait ou non « partie intrinsèque d'un système ». Un monde complexe et en interconnexion globale exige l'identification et la gestion des problèmes par des méthodes qui n'imposent pas la recherche nécessaire de faits concrets dûment constatés ou l'appui des lois incontestables et scientifiquement attestées de la nature. La question qui se pose ici n'est pas nécessairement la relative probabilité qu'une éruption solaire se produise à intervalles plus ou moins rapprochés qu'un cyclone au large de la baie du Bengale, mais plutôt celle de savoir quel rapport il pourrait y avoir entre ces deux types d'événements.

Trop souvent, la quête de la « connaissance étayée par des données factuelles », l'exigence d'« objectivité » et la recherche de données concrètes aveuglent ceux qui sont chargés d'anticiper les « méga-crisis » et les « méga-désordres » au point de les empêcher de voir les liens de causalité plus raisonnables, plus envisageables, sinon plausibles<sup>18</sup>. C'est pourquoi la « pensée systémique » offre un moyen plus incontestable de s'attaquer aux types de complexité qui forment les paramètres lâches, flexibles et malléables des facteurs de crise futurs :

Dans la pensée systémique, la physique et certainement la connaissance du monde physique sont inséparables des sciences sociales et de la connaissance de la réalité sociale... [Q]ue nous l'admettions ou non, la recherche en physique est menée par des êtres humains qui ne le sont d'ailleurs que trop, non seulement dotés de « facultés psychologiques » mais agissant de surcroît dans un « contexte social ». La psychologie et la sociologie du chercheur ou de l'« expert » affectent non seulement la production de connaissances dans le domaine de la physique, mais aussi son existence-même<sup>19</sup>.

## La prise de décision et la science

Comme cela a été dit précédemment, l'une des principales difficultés face à la complexité tient notamment au moyen d'engager un large éventail d'acteurs à

18 Can M. Alpasalan et Ian I Mitroff, *Swans, Swine and Swindlers: Coping with the Growing Threat of Mega-crisis and Mega-messes*, Stanford University Press, Stanford, Californie, 2008, pp. 37-38. Pour ces auteurs, « toutes les crises sont des désordres » et ce pour trois raisons : i) les parties prenantes touchées par ces crises en donnent toutes une version différente et sont souvent en désaccord sur ce qui est en train de se produire et pourquoi ; ii) toutes les crises se caractérisent par un large ensemble de questions, de problèmes et d'hypothèses qu'il faut embrasser simultanément ; iii) les crises ne sont pas des événements isolés et déclenchent habituellement des réactions en chaîne.

19 *Ibid.*, p. 118.

de très nombreux niveaux sur un plan tant horizontal que vertical. Bon nombre de ces acteurs offriront des interprétations contradictoires de tout phénomène spécifique soumis à leur attention. L'attitude des décideurs face aux sciences naturelles et sociales en est un bon exemple.

En juin 2011, le Comité Science et Technologie de la Chambre des Communes du Royaume-Uni a produit un rapport intitulé *Scientific advice and evidence in emergencies* (Conseils et témoignages scientifiques en rapport avec les urgences). Dans ce rapport, le Comité souligne que, lors de deux menaces de crise récentes ayant concerné le Royaume-Uni, le gouvernement n'a pas fait ce qu'il fallait pour recueillir efficacement l'avis de ses conseillers scientifiques principaux (CSA) – s'agissant en particulier de l'évaluation des risques. Comme le Comité l'a observé :

L'état de préparation repose sur l'évaluation des risques, qui doit elle-même être étayée par les meilleurs éléments de preuve disponibles. Nous avons été très déçus d'apprendre que le Conseiller scientifique principal du gouvernement (GCSA) n'avait été que très peu impliqué dans un processus qui est transgouvernemental. Il semble que, tant en ce qui concerne l'urgence des cendres volcaniques que l'épisode récent de conditions hivernales rigoureuses, le GCSA a été invité à donner son avis alors que la situation d'urgence était déjà installée, même si – nous en prenons note avec intérêt – les conditions hivernales rigoureuses qu'a connues le pays n'ont pas été considérées comme une situation d'urgence. Nous ne pouvons tout simplement pas nous satisfaire de cet état de fait : il faut que les conseils et les témoignages scientifiques soient intégrés d'emblée à l'évaluation des risques<sup>20</sup>.

S'il est de plus en plus fréquemment fait appel à la science, celle-ci n'est encore que trop rarement invitée à la table des décideurs. Cela s'explique en partie par le fait que les décideurs ont trop souvent tendance à privilégier les certitudes, aussi peu nuancées soient-elles. Dans le même ordre d'idées, l'analyse des menaces sur le long terme est toujours considérée comme un luxe par les décideurs, habituellement sous pression pour satisfaire l'exigence de résultats immédiats.

Lors de la crise qui a frappé la Corne de l'Afrique en 2011, par exemple, au moins trois problèmes se posaient aux décideurs lorsqu'il s'est agi de convoquer les scientifiques<sup>21</sup>. Le premier concerne les conclusions de la Commission parlementaire, à savoir qu'il n'existait pas – et qu'il n'existe toujours pas – d'approche systématique et cohérente concernant la contribution de la science à la prise de décision. La pratique qui veut que l'on ne sollicite souvent la caution de la science que pour confirmer l'avis des praticiens, et non pour les guider, n'y est

20 Commission Science et technologie de la Chambre des Communes, *Third Report: Scientific Advice and Evidence in Emergencies*, mars 2011, para. 110, disponible sur : <http://parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/science-and-technology-committee/publications/> (dernière consultation en décembre 2011).

21 Randolph Kent, «Famine in the Horn of Africa: Never Again?», dans *New Scientist*, N° 2829, 14 septembre 2011, pp. 28-29.

pas étrangère. Il faut aussi en chercher les raisons dans les incertitudes que trahit fréquemment la manière dont les conclusions sont présentées, et aussi dans le fait que les conclusions scientifiques, lorsqu'elles font leur chemin jusqu'à la table des décideurs, doivent passer le crible de multiples priorités parfois antagonistes qui ont peu à voir avec ces mêmes conclusions en tant que telles, et plus avec les réalités politiques, administratives et opérationnelles du moment.

Le deuxième problème tient au fait que l'information scientifique utilisée par les décideurs et les planificateurs a besoin d'être davantage contextualisée. En d'autres termes, ce que l'on sait des effets de la sécheresse dans la crise qui a frappé la Corne de l'Afrique n'apporte pas, en soi, suffisamment d'informations précises permettant par exemple de distinguer entre les effets produits sur les populations, le bétail et l'agriculture. En l'occurrence, il est possible de combiner la télédétection par satellite et les technologies mobiles pour vérifier au sol les observations faites, ou pour vérifier et distinguer les effets produits, mais ces deux types d'apports ne sont pas suffisamment bien coordonnés et intégrés.

Enfin, il faut encore citer un problème plus fondamental qu'illustrent bien la crise dans la Corne de l'Afrique et un nombre croissant d'autres crises. À ce jour, on ne peut guère citer d'exemple de déploiement d'actions cohérentes si ce n'est lorsque se dessinent les premiers signes d'une crise imminente. Il n'existe pas de cadre dominant ou de stratégie qui traduise un engagement à prévenir de telles situations et à s'y préparer. En ce sens, cette absence totale d'engagement à dresser un ordre de priorité dans le traitement de catastrophes qui se multiplient et y apporter une réponse systématique ne plaide guère en faveur d'un dialogue systématique et cohérent entre scientifiques et décideurs pour affronter des facteurs de crise toujours plus nombreux, pas plus qu'elle n'incite les décideurs à apprendre comment épauler les scientifiques et vice versa.

Dans le même ordre d'idées, les gouvernements d'une bonne partie de la communauté internationale ne disposent simplement pas d'institutions suffisamment pointues et pouvant consacrer un temps suffisant pour mener des recherches sur les catastrophes. Ainsi que cela a été relevé dans le projet Forensic Investigations of Disasters (FORIN),

s'il est vrai que les connaissances scientifiques et les technologies modernes ne sont pas uniformément distribuées et que bon nombre de pays en développement, par la faute de contraintes institutionnelles ou sociales, ont plus de mal à utiliser ou introduire les connaissances scientifiques et technologiques qui sont théoriquement disponibles,... le fait que des catastrophes majeures continuent de se produire dans les pays développés laisse penser que ni l'accès aux moyens scientifiques et à la technologie, ni la localisation géographique, ni la rareté des ressources – pour importants que soient ces facteurs – ne sont des explications suffisantes en soi. La vérité est que la recherche consacrée aux catastrophes souffre de lacunes et n'occupe pas une place prépondérante<sup>22</sup>.

22 Disaster Risk (IRDR), The FORIN Project: Forensic Investigations of Disasters (IRDR RIA Publication N° 1), octobre 2011, p. 6.

Une interaction accrue entre les décideurs de l'humanitaire et la communauté scientifique n'est pas *la* solution devant permettre de dépasser l'approche linéaire et surcompartimentée des facteurs de crise complexes et interactifs. Elle n'aplanit pas davantage la tension entre les exigences de certitude des décideurs et l'appréhension plus circonspecte des sciences naturelles et sociales concernant la nature de la preuve. En revanche, elle doit élargir les opportunités d'une plus grande compréhension interdisciplinaire et de ce que l'on a autrefois appelé les aptitudes à l'innovation et à la création de connaissances, tellement essentielles pour l'identification des types de menaces humanitaires et des moyens de les contrer, moyens dont nous devons être armés pour faire face à l'avenir.

## Le contexte mondial changeant

Une zone d'ombre persiste dans le paysage des décideurs traditionnels de l'humanitaire. Elle s'observe non seulement dans la manière dont ils procèdent pour déceler les risques potentiels et chercher les solutions à y apporter, mais aussi dans les hypothèses qu'ils bâtissent à propos du contexte dans lequel pourraient s'inscrire ces risques et ces solutions. Cela ne veut pas dire qu'ils ne soient pas conscients, par exemple, de l'ascension de puissances émergentes telles que le Brésil, la Russie, l'Inde, la Chine et l'Afrique du Sud (BRICS), ou de la résurgence du concept de souveraineté dans le monde. C'est plutôt qu'ils semblent éprouver des difficultés à dépasser les systèmes et les approches traditionnels pour embrasser de nouveaux paradigmes. Pour beaucoup d'entre eux, la difficulté reste de trouver le moyen de faire que les systèmes et les approches traditionnels puissent continuer d'opérer dans de nouveaux contextes, plutôt que de chercher de nouveaux systèmes et de nouvelles approches pouvant opérer dans des contextes changeants.

En octobre 2011, 25 dirigeants d'organisations non gouvernementales canadiennes réunis à Ottawa pour réfléchir aux difficultés risquant de se poser dans le futur ont souligné la valeur qu'ils accordaient à cette rencontre en se félicitant de cette parenthèse dans la « routine quotidienne » de la conduite de leur organisation, qui leur avait permis de se ménager ce « temps de réflexion »<sup>23</sup>. Trop souvent, les tâches courantes font obstacle aux transformations institutionnelles qui seraient nécessaires pour répondre aux changements qui s'opèrent dans le monde. L'accent qui continue d'être mis par exemple sur les « principes humanitaires universels », l'approche des opérations de secours privilégiant la « présence sur le terrain », l'engagement s'effectuant avec l'appui de « donateurs traditionnels » et l'amélioration du « secteur humanitaire »

23 Voir : « Foul Humanitarian Words », a comment on the dangers of the misuse of the terms *practical, academic and the field* for humanitarian policy-makers, arising out of discussions at the Policy and Advocacy Group for Emergency Relief, Ottawa, Canada, 20 octobre 2011, *HFP Newsletter* – novembre/décembre 2011, disponible sur : <http://www.humanitarianfutures.org/newsletters/nov-dec11/foulwords> (dernière consultation en décembre 2011).

existant, laisse entrevoir que l'on s'apprête vraisemblablement à faire face aux défis du futur avec les armes du présent. La probabilité que les transformations actuellement à l'œuvre puissent forcer les décideurs à modifier fondamentalement leur façon de cerner les problèmes et d'envisager les moyens à mettre en œuvre pour y remédier n'est pas près d'entrer dans le processus d'analyse politique<sup>24</sup>.

Il est pourtant évident que des transformations majeures sont à l'œuvre dans le monde et qu'elles exigeront de nouvelles méthodes, de la part de ceux qui exercent un rôle et des responsabilités dans le domaine humanitaire, pour y réfléchir et se tenir prêt à relever les défis du futur. Les exemples de telles transformations ne manquent pas dans le monde, mais il y a au moins cinq facteurs en interaction que les décideurs humanitaires devraient prendre en considération : les conséquences de la fin de l'hégémonie occidentale, la centralité politique des crises humanitaires, la résurgence de la souveraineté, la multipolarité fluide et le paradoxe de la mondialisation.

### La fin de l'hégémonie occidentale

On a abondamment évoqué l'avènement de nouvelles puissances dans le monde, parmi lesquelles le Brésil, la Chine, l'Inde, la Russie et l'Afrique du Sud. Ses conséquences sur l'économie, la sécurité et les régimes d'envergure mondiale ont été largement étudiées. Les postulats traditionnels sur l'influence et l'autorité du monde occidental sont partout remis en cause. Même la puissance militaire des États-Unis est considérée par certains comme étant en déclin pour ce qui est de sa capacité à peser sur les autres puissances<sup>25</sup>. Peut-être a-t-on moins bien étudié les implications découlant du nombre croissant de puissances secondaires aux contours mal définis – de l'Indonésie et de la Malaisie à l'Argentine, et du Nigéria à tout un ensemble d'États du Moyen-Orient et

24 La difficulté, pour les décideurs, de s'écarter de ce que l'on peut décrire comme leur « zone de confort », est illustrée par une critique qu'a faite Stanley Hoffmann, de l'université Harvard, d'un ouvrage récemment publié par les distingués analystes politiques Thomas L. Friedman et Michael Mandelbaum sous le titre *That Used to Be Us: How America Fell Behind in the World It Invented And How We Can Come Back*, chez Farrar, Straus et Giroux, 2011. Hoffmann fait ainsi observer que, même si les auteurs de cet ouvrage reconnaissent que le monde a fondamentalement changé et que les États-Unis sont désormais une puissance parmi d'autres, dans un monde qui en compte beaucoup d'autres, ils en reviennent cependant toujours à l'idée contradictoire de « la spécificité américaine », à savoir le caractère unique de l'expérience américaine, devant lui permettre de reprendre son rôle de leader mondial. Autrement dit, il est difficile, même pour des analystes rompus à leur pratique, de renoncer aux postulats fondamentaux en dépit des implications que supposent des transformations majeures. Voir Stanley Hoffmann, « A Cure for a sick country? », dans *New York Review of Books*, Vol. 58, N° 16, 27 octobre – 9 novembre 2011.

25 Kishore Mahbubani, « A letter to Netanyahu: Time is no longer on Israel's side », dans *Financial Times*, 11 novembre 2011, p. 9, lettre dans laquelle le Professeur Mahbubani, doyen de la Lee Kuan Yew School of Public Policy, à l'université nationale de Singapour, laisse entendre que « les réductions budgétaires (aux États-Unis) entraîneront des coupes dans les budgets de la défense et de l'aide... Les pays n'hésiteront plus à se prononcer contre les choix américains ». Disponible sur : <http://www.ft.com/cms/s/0/15537caa-0bc8-11e1-9310-00144feabd0c.html> (dernière consultation en décembre 2011).

du Golfe. S'ajoutant aux pays BRICS, ce nouvel ensemble d'acteurs remet plus encore en question le semblant de stabilité relative conférée par des institutions, des traditions, des principes et des structures économiques conçus par le monde occidental, sinon dirigés par lui et, au bout du compte, une domination militaire occidentale écrasante.

Il ne s'agit pas de laisser entendre que pratiquement rien ne subsistera de tout ce qui a fait la *Pax Americana*. Le système multilatéral – essentiellement les Nations Unies et les structures de Bretton-Woods – subsistera très probablement dans un avenir prévisible, encore que des mécanismes tels que le Conseil de sécurité de l'ONU et ses procédures puissent subir de profondes transformations. Une approche globale des questions d'intérêt mondial – les questions « de régime » comme on les appelle – à l'instar de celles qui régissent le droit de la mer, par exemple, sera appliquée pour traiter des préoccupations nouvelles et émergentes qui entourent les facteurs de crises humanitaires, tels que les menaces cybernétiques et l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique. Il n'est pas certain que restent en place les structures économiques qui ont amené, durant le demi-siècle qui vient de s'écouler, une croissance économique sans précédent, encore que trop souvent asymétrique, et on peut s'attendre également à voir évoluer sensiblement la manière dont s'exerceront les contraintes physiques. La différence fondamentale, toutefois, sera la diversité des acteurs qui pèseront sur le cours des événements locaux, régionaux et mondiaux.

Cette diversité sera source de multipolarité fluide, comme expliqué ci-après, et de la résurgence du concept de souveraineté. En outre, elle fera naître la perspective d'obstacles beaucoup plus disparates, voire propres à semer la division, qu'il s'agira de surmonter pour concilier les intérêts divergents. Dans un monde ayant jusqu'à présent considéré comme universelles des valeurs telles que les « principes humanitaires », ce déclin de l'influence hégémonique signifiera très probablement, selon les mots de l'anthropologue Arjun Appadurai, qu'il appartiendra au secteur humanitaire de concevoir une nouvelle approche de ces principes qu'il décrit comme un *humanisme tactique* – c'est-à-dire un humanisme reposant non pas sur des principes universels préétablis, mais sur la poursuite d'un processus de négociation sans fin<sup>26</sup>.

Dans ce contexte, un responsable du CICR s'est montré surpris lorsque, à l'occasion d'un exposé classique sur les principes humanitaires, un membre du public, dans un pays du Moyen-Orient, lui a fait poliment mais fermement observer que, dans sa société également, la « justice » était un principe humanitaire. L'inévitable question à se poser, pour ce responsable, était : « Où vos principes et les nôtres se rencontrent-ils ? »<sup>27</sup>.

26 « [This is] not a recommendation in disguise for relativism, for tactical humanism does not believe in the equal claims of all possible moral worlds. It believes in producing values out of engaged debate ». (Le résultat n'en serait pas pour autant un encouragement au relativisme du fait que l'humanisme tactique ne croit pas à l'équivalence de toutes les valeurs, mais à la production de valeurs à l'issue d'un débat). Arjun Appadurai, « Tactical Humanism », dans Jerome Binde, *The Future of Values*, UNESCO, Paris, p. 18.

27 Communication personnelle, CICR, Genève, 2004.

## La centralité politique des crises humanitaires

Il y a une trentaine d'années, les crises humanitaires étaient considérées comme des phénomènes aberrants, relativement éloignés des intérêts centraux des gouvernements. Et si la chute de l'empereur éthiopien Haïlé Sélassié en 1974 doit être imputée pour bonne part à son incapacité à gérer la famine dans le Wollo, aujourd'hui, les gouvernements du monde entier considèrent de plus en plus les répercussions de crises mal gérées sous l'angle de leur propre survie. De nouveaux cas d'école viennent sans cesse s'ajouter au catalogue, qui s'est encore enrichi récemment des réactions gouvernementales face au cyclone Nargis au Myanmar et de celles du Gouvernement thaïlandais face aux inondations de 2011, des réponses apportées par le Gouvernement turc au séisme de la province de Van en 2011 et de celles du Gouvernement japonais à la suite de la catastrophe de Fukushima en mars 2010. À l'heure actuelle, les crises humanitaires ont un poids politique bien supérieur à ce qu'il était dans la majeure partie de la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Et comme on l'a vu avec l'ouragan Katrina en 2005 et la pollution pétrolière causée par la plate-forme de forage Deepwater Horizon cinq ans plus tard, même les gouvernements les plus puissants voient leur réputation sérieusement entamée s'ils ne réagissent pas aux crises comme il convient.

En même temps que les crises humanitaires prennent une place centrale dans les préoccupations des gouvernements, les milieux politiques nationaux et internationaux leur prêtent une grande attention. Alors que la survie d'un gouvernement peut dépendre de la manière dont il fait face à une crise humanitaire, la réponse qu'y apportent les autres gouvernements et les acteurs internationaux entraîne elle aussi des conséquences qui pèsent de plus en plus sur le plan politique. Il n'y a là rien de nouveau. Les conséquences politiques du soutien apporté de l'extérieur à un État aux abois sont un fait aussi ancien que l'action humanitaire elle-même<sup>28</sup>. Ce qui *est* nouveau et qui est appelé à jouer un rôle de plus en plus grand, c'est la politisation croissante de l'engagement humanitaire. Il ne s'agit pas simplement des formes d'assistance qui sont apportées, mais du contexte de l'assistance – la perception du soutien public ou, au contraire, son opposition déclarée ou implicite. Pour l'une et l'autre parties – les gouvernements bénéficiaires et donateurs – ce contexte est appelé à peser dans une mesure croissante sur leurs intérêts au sens large, notamment leurs relations commerciales et leurs arrangements communs en matière de sécurité.

Cela signifie notamment que l'origine de l'aide et la manière dont elle est apportée pèseront lourdement dans les décisions à prendre par les gouvernements bénéficiaires et donateurs, et que ces décisions seront influencées – plus encore qu'aujourd'hui – par les intérêts politiques durables liés à la fourniture de l'aide. De ce fait, ce que l'on appelle l'«instrumentalisation de l'aide humanitaire», dans laquelle il est fait usage de l'aide d'une manière presque subreptice

28 Peter Walker et Daniel G. Maxwell, *Shaping the Humanitarian World*, Routledge, 2009.

pour atteindre des « objectifs non humanitaires », apparaîtra plus ouvertement comme un calcul politique<sup>29</sup>.

## La résurgence du concept de souveraineté

Que l'aide humanitaire – en particulier dans un contexte international – s'accompagne de calculs politiques et revête une importance politique n'est certainement pas un thème nouveau. Lors des nombreuses crises humanitaires qui ont secoué l'Afrique et l'Europe de l'Est à la fin des années 90, le Secrétaire général des Nations Unies alors en poste a mis en garde l'Afrique subsaharienne contre le fait que la communauté internationale ne pourrait pas tolérer plus longtemps la politisation des interventions humanitaires et les violations des droits de l'homme qui en découlaient<sup>30</sup>. Cependant, ces hauts principes moraux ont vu leur pertinence décroître à mesure que progressait la centralité politique des crises humanitaires. La République démocratique du Congo, le Soudan, l'Ouganda et le Zimbabwe ont ainsi manifesté une réticence grandissante à se soumettre à un impératif moral international, imposé de l'étranger.

Les efforts pour contrer cette tendance en Afrique et ailleurs dans le monde se poursuivent. La Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, par exemple, continue de demander aux gouvernements de s'engager à respecter les Règles, lois et principes applicables aux actions internationales en cas de catastrophe (IDRL)<sup>31</sup>; et des efforts continuent d'être déployés dans de nombreuses enceintes multilatérales et bilatérales afin de promouvoir le droit de protéger. Cependant, ces initiatives, avec d'autres, se heurtent à une tendance qui en restreint les effets : la résurgence de la souveraineté, ou la confiance grandissante d'un nombre croissant de gouvernements dans leur capacité à résister aux instances des États occidentaux et des institutions orientées vers le monde occidental et à ce qu'ils perçoivent comme des intrusions de leur part<sup>32</sup>.

Il ne s'agit ici, en aucune façon, de prétendre que la résurgence de la souveraineté entraîne automatiquement un déni des droits de l'homme, y compris le droit à l'aide humanitaire ou le droit à la protection. Ce qu'il s'agit plutôt de

29 Joanna Macrae, « Understanding Integration from Rwanda to Iraq », dans *Ethics & International Affairs*, Vol. 18, N° 2, 2004, pp. 29-35. Voir aussi Antonio Donini, « The Far Side: The Meta-functions of Humanitarianism in a Globalized world », dans *Disasters*, 2010, Vol. 34, Supplement S2, pp. S220-S237, disponible sur : [www.humansecuritygateway.com/documents/ISA\\_thefarside.pdf](http://www.humansecuritygateway.com/documents/ISA_thefarside.pdf) (dernière consultation le 10 décembre 2011).

30 Kofi Annan, « Two concepts of sovereignty », dans *The Economist*, 18 septembre 1999, pp. 49-50.

31 David Fisher, « Domestic regulation of international humanitarian relief in disasters and armed conflicts: A comparative analysis », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 89, N° 866, juin 2007, pp. 353-355.

32 Richard Falk, « Dilemmas of Sovereignty and Intervention », dans *Foreign Policy Journal*, 18 juillet 2011, disponible sur : <http://www.foreignpolicyjournal.com/2011/07/18/dilemmas-of-sovereignty-and-intervention/> (dernière consultation en décembre 2011) observe que l'argument de la souveraineté n'a que trop souvent été un mécanisme de légitimation de l'espace des États en tant que sanctuaires pour la commission de « méfaits humains ». Il note aussi que les pays occidentaux revendiquent depuis toujours un droit d'intervention « au nom de la civilisation », habituellement hors de leur propre espace – une revendication qui se heurte à des résistances croissantes.

faire comprendre, c'est qu'il y aura de moins en moins matière à négociation sur la manière d'interpréter ces concepts, sur les instances appelées à décider des mesures à prendre et à quel moment, et que, dans un avenir prévisible, ces mesures seront de plus en plus laissées à l'appréciation des autorités souveraines des États. En conséquence, l'indignation mondiale qu'a suscitée en 1984 la famine en Éthiopie et les « actions de type Geldof », envahissantes quoique relativement fructueuses, ont peu de chances de s'accorder avec les réalités géopolitiques qui se font jour. Les gouvernements seront davantage enclins à résister à des interventions externes jugées malvenues quoique bien intentionnées, et voudront davantage se prononcer sur le caractère nécessaire ou non d'une aide extérieure et, si elle est jugée nécessaire, indiquer par qui, quand, où et comment elle sera fournie.

S'agissant des acteurs humanitaires traditionnels, les conséquences d'une souveraineté plus affirmée feront paraître moins recevables les arguments relatifs au droit d'accès et pousseront les gouvernements à se tourner de préférence, pour tenir le rôle des humanitaires, vers des acteurs non traditionnels, notamment le secteur privé, et à tolérer de moins en moins les agences humanitaires autonomes fonctionnant sans contrainte, dont les ONG. Comme on a pu le voir à l'occasion de catastrophes récentes, comme lors des séismes de Van en Turquie en 2011 et du Chili en 2010, et lors du cyclone qui a frappé le Myanmar en 2009, les gouvernements ont dans bien des cas tenté de résister aux pressions extérieures exercées par les acteurs humanitaires; par ailleurs, certains aspects de la multipolarité fluide sont propres à renforcer les capacités des gouvernements à résister aux assauts de bienfaisance d'acteurs bien intentionnés et à insister pour un soutien qui soit davantage orienté vers la demande et moins vers l'offre.

## Les implications de la multipolarité fluide

L'affirmation de souveraineté des États ne viendra pas uniquement de leur capacité individuelle à résister aux interventions extérieures. Leur capacité d'affirmation en la matière reflétera en partie le déclin de l'hégémonie occidentale, et aussi une tendance à résister au changement par la constitution de blocs d'États partageant des intérêts communs. De tels blocs ou alignements politiques – qu'il s'agisse d'États-nations ou de villes-États –, formant des groupes constitués pour résister aux changements imposés de l'extérieur sont aussi anciens que le concept de gouvernance lui-même. Dans un avenir prévisible, ces blocs non seulement se maintiendront, mais croîtront également en nombre et en complexité, permettant à leurs membres de résister à différentes formes de pressions extérieures. Si la dénonciation, par l'Union arabe, des violences en Syrie en 2011 et son intervention antérieure en Libye peuvent sembler contredire l'idée d'une protection de la souveraineté des États assurée par les mécanismes des blocs et des coalitions, il existe deux raisons plus sérieuses qui étayent l'idée selon laquelle les blocs émergents et la résurgence de la souveraineté iront de pair.

Dans un avenir prévisible, deux types d'alignement lâche et mouvant, ou blocs multipolaires fluides, s'imposeront de plus en plus. Le premier type traduit un rapport de dépendance qui est l'expression d'un échange, pouvant satisfaire d'une part les intérêts du « suzerain », par exemple en termes de vivres ou de minerais et d'autre part ceux du « vassal », en termes de protection de sa souveraineté. De tels alignements sont déjà manifestes dans les rapports unissant la Chine et l'Inde d'un côté, et divers États africains de l'autre. Par opposition à la géopolitique d'autrefois, de tels alignements évoquent la fluidité des marchés de marchandises, la mouvance des besoins fonctionnels se reflétant dans des ajustements relativement rapides des relations entre les membres des blocs, tandis que leur existence permet aux gouvernements des États faibles de résister plus efficacement que par le passé aux pressions extérieures non désirées. Il en ira de même dans tous les types d'intervention – qu'il s'agisse d'une demande pressante de respect du droit humanitaire international ou de l'accès, par les humanitaires, à des zones que les autorités locales jugent sensibles.

Bien sûr, il pourra y avoir des cas où l'État le plus fort insistera à l'inverse pour que son « vassal » satisfasse aux exigences internationales, notamment celles ayant trait aux obligations humanitaires. Ce qui domine, cependant, c'est le fait que les certitudes dictées par l'impératif moral sont plus que jamais en déclin et que la clé de l'ordre nouveau, à cet égard, est d'anticiper et de comprendre ces nouvelles relations.

Une deuxième dimension de la multipolarité fluide est à chercher dans ce qui a été décrit comme le « minilatéralisme »<sup>33</sup>. Certains analystes politiques s'inquiètent de plus en plus à l'idée que le temps et les efforts consacrés à tenter de persuader les États membres du monde entier de consentir à des accords et des régimes multilatéraux soient intrinsèquement voués à l'échec. La position minilatéraliste veut que les petits groupements d'États ayant en partage des intérêts fonctionnels se montrent de plus en plus enclins à éviter la route tortueuse des négociations multilatérales pour projeter leur influence par le biais d'accords servant les intérêts de ceux qui ont les mêmes vues qu'eux. Il est difficile de dire si l'issue sera positive et si, le temps aidant, cela servira les intérêts d'une communauté entre les autres, mais cette tendance atteste encore, s'il en fallait davantage de preuves, de la fluidité du multilatéralisme dans un avenir prévisible, et de la résistance aux pressions extérieures qui pourrait en découler.

### Le « paradoxe de la mondialisation »

La mondialisation n'a rien d'une mode nouvelle et elle est reconnue depuis les années 70 comme l'un des facteurs de transformation de l'histoire de l'humanité. On observe, dans presque tous les aspects de la vie moderne, un haut degré d'interconnectivité mondiale, et le nouveau mantra, dans divers milieux,

33 Moises Naim, « Minilateralism: The magic number to get real international action », dans *Foreign Policy*, juillet/août 2009, disponible sur : <http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/06/18/minilateralism?page=full> (dernière consultation le 11 décembre 2011).

n'est plus « la politique est une affaire locale », mais « la politique est une affaire mondiale ». Des moyens de survie de base aux complexités du monde de l'industrie, et des sources d'innovation à la viabilité des infrastructures, il y a peu de domaines de l'activité humaine où on n'observera pas, dans un avenir prévisible, l'une ou l'autre forme d'interdépendance mondiale. Pourtant, comme des universitaires l'ont également noté, il existe un « paradoxe de la mondialisation », à savoir que, plus l'on s'engage dans la voie de la mondialisation, plus la dimension locale est visible. L'idée qui sous-tendait le concept de mondialisation était que le monde était appelé à devenir de plus en plus uniforme et à présenter de plus en plus de points communs, tandis que les différentes cultures étaient appelées à disparaître sous les assauts incessants de l'homogénéisation planétaire. C'est ce que contredit de plus en plus la montée nouvelle des nationalismes<sup>34</sup>, et l'on a d'ailleurs pu voir que la progression de la standardisation au niveau mondial et l'intensification des relations internationales ont en fait généré un intérêt plus marqué, chez un nombre croissant de nations, pour la protection de leurs coutumes, de leur culture et de leur langue<sup>35</sup>.

Pour les décideurs concernés par les questions humanitaires, le « paradoxe de la mondialisation » réunit de nombreux aspects de ce contexte en évolution dans lequel ils sont appelés à opérer. Le déclin de l'hégémonie occidentale, la centralité politique des crises humanitaires et la résurgence de la souveraineté conduiront, de différentes manières, à rendre non seulement préférable mais nécessaire, politiquement parlant, la voie consistant à privilégier la dimension locale, c'est-à-dire la préférence pour ses propres coutumes, sa propre culture et sa propre langue. Ce sera d'abord l'option de prédilection dans la mesure où elle reflétera un sentiment d'individualité et d'affirmation politiques qui, à son tour, trouvera son expression à travers la souveraineté, le minilatéralisme et la multipolarité fluide ; ce sera ensuite une nécessité politique en ce sens que la centralité politique des crises humanitaires fera qu'il apparaîtra de plus en plus important, aux yeux des gouvernements des États en crise, de prêter attention aux attitudes locales et au contrôle des opérations.

Les gouvernements des États en crise se montreront de plus en plus méfiants à l'égard des organisations humanitaires extérieures qui considèrent que leur principale contribution doit naître d'une « présence sur le terrain » et, là où une intervention extérieure sera jugée acceptable, un certain nombre de conditions préalables pourront être posées, telles que des compétences avérées dans la pratique de la langue locale et l'estime de la culture locale. L'aide extérieure sera de moins en moins orientée vers l'offre et de plus en plus vers la demande, et cette aide pourra être apportée sous la conduite d'organisations régionales acceptables, de préférence au système des Nations Unies ou aux

34 Mark Malloch-Brown, *The Unfinished Global Revolution The Limits of Nations and the Pursuit of New Politics*, Allen Lane, Londres, 2011.

35 Claire Shearman, « Communities, Networks, Creativity and Culture: Insights into localisation within globalisation », dans Michael Talalay, Chris Farrands et Roger Tooze, *Technology, Culture and Competitiveness: Change and the World Political Economy*, Taylor & Francis, New York, 2005.

représentants d’intérêts occidentaux. Le rôle de l’Association des nations de l’Asie du Sud-Est (ANASE), en tant qu’intermédiaire dans l’apport de l’aide au Myanmar après le passage du cyclone Nargis en 2008, est instructif à cet égard<sup>36</sup>.

## Planifier en se projetant vers l’avenir

Dans son analyse de l’évolution en tant qu’« échec des plus faibles » plutôt que « survie des plus forts », Harford observe que « contrairement à toute attente, étant donné notre croyance instinctive que, pour résoudre des problèmes complexes, il faut impérativement des solutions conçues de façon experte, [l’évolution] reste à l’écart de toute planification »<sup>37</sup>. En effet, pour les décideurs, le caractère aléatoire et l’imprévisibilité de la source des problèmes complexes et des solutions à y apporter peuvent être déconcertants. Comme cela a été dit précédemment dans cet article, les sciences sociales et naturelles modernes posent de plus en plus comme postulat que la plupart des phénomènes se produisant dans l’univers se situent entre l’aléatoire et le déterministe, et que la science en est venue à accepter le désordre et l’imprécision. Tel n’est cependant pas le cas des décideurs en général, qui sont en quête de solutions sans ambiguïté et directement applicables.

Dans le contexte des théories de complexité et d’incertitude, cette posture s’oppose à la réalité telle que nous la percevons. En l’espèce, ceux qui ont la responsabilité de la politique humanitaire devront s’adapter à un environnement opérationnel dans lequel les facteurs de crise, les facteurs déclenchants et les liens de cause à effet ne sont pas directement apparents, et leurs conséquences sont incertaines, tandis que les solutions risquent d’être évasives. Qu’on ne se méprenne pas : nous ne prônons ni passivité ni circonspection. Au contraire, la préparation active que l’on attend des organisations exerçant un rôle et des responsabilités dans le domaine de l’humanitaire, connaissant la nouvelle dynamique et les nouvelles dimensions auxquelles elles sont confrontées dans ce domaine, est peut-être encore plus essentielle et plus exigeante qu’elle ne l’a jamais été dans le passé.

En explorant les risques de menaces sur le plan humanitaire et les moyens qui s’offrent à nous pour les contrer, on dénombre au moins cinq caractéristiques interdépendantes pouvant définir des politiques et des organisations pertinentes et adaptées dans le paysage humanitaire du futur : l’anticipation, l’adaptation, l’innovation, la collaboration et le leadership stratégique. Chacune de ces caractéristiques suppose des changements structurels et institutionnels, mais – ce qui compte peut-être plus encore – chacune exige un « changement d’esprit » et d’attitude.

36 Yves-Kim Creac’h et Lillianne Fan, « ASEAN’s role in the Cyclone Nargis response: Implications, lessons and opportunities », dans *Humanitarian Exchange Magazine*, N° 41, décembre 2008, disponible sur : <http://www.odihpn.org/humanitarian-exchange-magazine/issue-41/aseans-role-in-the-cyclone-nargis-response-implications-lessons-and-opportunities> (dernière consultation le 10 décembre 2011).

37 Tim Harford, *Adapt: Why Success Always Starts With Failure*, Little Brown, Londres, 2011, p. 13.

## L'art de l'anticipation

L'art de l'anticipation n'a rien à voir avec la prédiction. L'anticipation doit offrir le moyen de faire progresser l'idée que l'exploration des « possibles » constitue un atout reconnu pour la réalisation des objectifs de l'organisation qui en fait usage et pour les politiques qui en découleront<sup>38</sup>. Il serait erroné de contester le fait que nous disposons aujourd'hui de capacités scientifiques et technologiques accrues nous permettant de prédire un large éventail de phénomènes – sociaux et naturels – mais il le serait tout autant d'ignorer la perspective omniprésente des « cygnes noirs » et les conséquences extraordinaires du « battement des ailes d'un papillon »<sup>39</sup>. Une organisation doit être réceptive à l'éventualité de se trouver confrontée à l'imprévu, et de se trouver désarmée pour y faire face à l'aide de ses seules procédures et répertoires stratégiques classiques.

En fin de compte, anticiper, c'est s'assurer que l'organisation et les décideurs encouragent et favorisent la flexibilité et la créativité voulues pour faire face à l'incertitude et à la complexité. Cela étant dit, il existe une combinaison d'étapes interdépendantes qui doivent permettre à l'institution dans son ensemble, et à ses agents considérés individuellement, d'atteindre ces buts. Nous en développerons deux.

Du point de vue du processus, il est essentiel que s'installe dans l'ensemble de l'organisation l'idée que la spéculation – par des voies de réflexion nouvelles et l'exploration du champ du plausible jusqu'à ses limites – est non seulement acceptée mais bénéficie en outre d'une image positive. Trop souvent, la créativité nécessaire pour spéculer sur les « possibles » est sacrifiée au profit de la quête de productivité, d'efficacité et de contrôle. Comme l'indique la Banque asiatique de développement dans sa publication *Knowledge Solutions*,

Les responsables disposent de cinq leviers pour gérer la créativité et l'innovation de manière à satisfaire les clients, le public et les partenaires: i) le degré de difficulté des défis qu'ils demandent à leur personnel de relever pour les stimuler, ii) le degré de liberté qu'ils accordent pour alléger autant que possible les procédures et processus, iii) la dispersion du personnel en groupes de travail de façon à exploiter les idées pouvant surgir de catégories diverses, (iv) les encouragements et les incitations, y compris les gratifications et la reconnaissance, et (v) la nature du soutien organisationnel<sup>40</sup>.

38 « The point is to challenge our preconceptions about how things will develop – not to predict the future, but to give an array of future worlds that seem to flow from these assumptions » (Ce qu'il faut, c'est lutter contre les idées préconçues quant à la manière dont évolueront les choses – afin non pas de prédire l'avenir, mais de proposer tout un ensemble de configurations envisageables à partir d'hypothèses émises). Liz Else, « Opinion Interview: Seizing tomorrow », dans *New Scientist*, 1<sup>er</sup> décembre 2001, pp. 43-44.

39 Voir E. N. Lorenz, *op. cit.*, note 10.

40 Oliver Serrat, *Harnessing Creativity for New Solutions in the Workplace*, Banque asiatique de développement, Knowledge Solutions N° 61, septembre 2009, p. 4.

D'un point de vue plus instrumental, une étude des conséquences futures du changement climatique donne à penser que le moyen essentiel d'élaborer des méthodes devant permettre d'affronter les conséquences possibles du changement serait d'identifier « une séquence d'étapes ayant chacune son lot d'incertitudes ». Il faut certes que les premières émissions de gaz à effet de serre et d'aérosols soient décrites, mais il faut aussi que le soit la mesure dans laquelle elles dépendent d'*inconnues* en termes de comportements socio-économiques. Ces inconnues peuvent être traitées en appliquant des scénarios conçus pour déboucher sur une analyse indicative plutôt que définitive<sup>41</sup>.

Un scénario – à la fois concept et outil pratique de planification – accepte la valeur de probabilités relatives. En d'autres termes, on accepte l'idée qu'une tentative de compréhension du futur débouche moins probablement sur une explication définitive et qu'il faut se faire à la nécessité de prendre appui sur un ensemble de probabilités fortes. La planification sur la base d'un scénario est conçue pour aider les dirigeants à « sortir des sentiers battus » ou pour stimuler leur aptitude à changer d'optique. Parallèlement, on y a recours pour donner des « descriptions de haut niveau devant aider à éclairer des orientations stratégiques, des menaces et des opportunités à très long terme »<sup>42</sup>. Planifier en s'appuyant sur des scénarios consiste d'abord à formuler diverses hypothèses et à tenter de voir ce qu'elles donnent dans différentes configurations, de façon à offrir un ensemble de possibilités.

Il n'y a guère d'autres options envisageables en dehors de l'ambiguïté des scénarios fondés sur la probabilité. Cette ambiguïté est considérée comme étant de plus en plus inévitable alors que

nous entrons dans une autre ère culturelle, où il semble futile de vouloir prédire ce que nous réserve l'avenir dans 50 ans. Il existe cependant un moyen de se préparer à l'inattendu, de sorte que la transition appropriée est facilitée, même si elle ne peut pas être prévue<sup>43</sup>.

## L'organisation capable d'adaptation

De nombreuses organisations exerçant un rôle et des responsabilités dans le domaine humanitaire déploient des efforts en vue de planifier et même d'élaborer des stratégies à plus long terme. On peut certes se demander si ces efforts visent suffisamment loin dans le temps ou s'ils ont un caractère suffisamment

41 The Royal Society, *Climate Change: What We Know and What We Need to Know*, Document directif 22/02, août 2002, p. 7.

42 Hugh Courtney, *20/20 Foresight: Crafting strategy in an uncertain world*, Harvard Business School Press, Boston, 2001, p. 1.

43 Brian Goodwin, « In the Shadow of Culture », dans J. Brockman (directeur de la publication), *The Next Fifty Years: Science in the First Half of the Twenty-first Century*, Vintage Books, New York, 2002, p. 42.

spéculatif<sup>44</sup>, mais on observe chez beaucoup d'organisations une volonté manifeste de se fixer des objectifs qui reflètent les hypothèses se rapportant aux valeurs vers lesquelles elles tendent, le contexte dans lequel elles doivent s'efforcer de les atteindre et la manière dont elles entendent y parvenir. À ce propos, quatre « tests » permettent de faire la différence entre une organisation capable d'adaptation et une organisation qui s'y prête mal : i) le degré de compréhension des plans et des stratégies au sein de l'organisation et dans toutes ses composantes ; ii) la mesure dans laquelle ces plans et ces stratégies s'accordent avec les activités opérationnelles de l'organisation ; iii) la fréquence à laquelle les hypothèses qui sous-tendent ces plans et ces stratégies sont réexaminées ; et iv) la mesure dans laquelle les résultats de ces réexamens permettent un « renvoi d'informations » aux activités opérationnelles.

Les obstacles rencontrés lorsqu'on veut faire passer des tests de ce type sont bien connus de quiconque a travaillé dans une organisation même modeste, pour ne pas parler des grandes. Nous allons en examiner au moins quelques-uns et tenter de voir si des solutions sont possibles.

### *Des organisations inter-système*

L'aveu d'une grande ONG basée aux États-Unis, comme quoi il n'y avait pas de vrai croisement d'informations entre le vice-président chargé de la politique de l'organisation et le vice-président en charge des urgences, est révélateur du type de défis auxquels ont à faire face les organisations<sup>45</sup>. À ce propos, il peut s'avérer utile, pour les organisations, de s'intéresser aux enseignements qu'a pu tirer récemment le monde de l'entreprise des réseaux de connaissances et des communautés de pratique. Les uns et les autres s'interpénètrent à partir de besoins reconnus d'échange d'informations (« points d'intérêt communs ») pour parvenir à des objectifs communs. Les réseaux de connaissances et les communautés de pratique ont pour caractéristiques d'être non hiérarchisés, fluides et interactifs et – contrairement au comportement institutionnel à bien des égards – de ne porter aucun jugement. Comme le font observer Olson et Sarmiento, la réduction des risques de catastrophe est un thème clé pour ces réseaux. Les conditions sur le terrain évoluent si rapidement, selon ces auteurs, qu'il faut un processus beaucoup plus rapide et beaucoup plus interactif que ce que proposent habituellement les organisations types. La prestesse est le mot clé<sup>46</sup>.

44 Le problème, pour de nombreux planificateurs, tient à ce qu'ils considèrent qu'un plan doit refléter des étapes relativement fixes et déterminées couvrant une période de temps définie. C'est pourquoi le cadre à l'emploi du temps très chargé ayant estimé qu'à l'heure actuelle, il fallait être fou pour faire des plans à cinq ou dix ans, sous-entendait que, pour pouvoir planifier, il fallait être relativement certain de l'environnement dans lequel on était appelé à intervenir. H. Courtney, *op. cit.*, note 42, p. 160.

45 Cette observation est fondée sur une consultation axée sur la préparation aux pandémies, entreprise par l'auteur en 2005.

46 Richard S. Olson et Juan Pablo Sarmiento, *Communities of Practice and Disaster Risk Reduction* (à paraître). Voir aussi Etienne C. Wenger *Communities of Practice: A Brief Introduction*, disponible sur : <http://www.ewenger.com/theory/> (dernière consultation le 10 novembre 2008).

## *Promotion de méthodes interdisciplinaires*

À ce propos, il est plus que probable que chaque organisation humanitaire apportant une forme quelconque d'assistance technique aura fait l'expérience du fossé qui sépare d'un côté les experts techniques et de l'autre les responsables et les décideurs. Cela peut même être amusant lorsque la direction – au siège ou sur le terrain – est prise en défaut d'incompréhension de ce qu'impliquent les communications techniques qui lui sont transmises. Ces petits groupes d'experts qui ne se comprennent qu'entre eux ont leur importance, mais en même temps, le fossé qui les sépare des autres membres du personnel sur le plan des concepts et de l'expression peut se révéler une sérieuse contrainte du point de vue de la compréhension au sein de l'organisation au sens large, tant pour le présent que pour le futur.

Chaque tentative d'analyse interdisciplinaire se heurte à la difficulté de supporter tout le poids des perspectives à prendre en compte sans pratiquer de simplification excessive ni diluer la contribution de chaque discipline concernée. C'est un test que l'on passe rarement avec succès dans son intégralité, si ce n'est peut-être au niveau de la planification et de la décision, dans des domaines qui sont essentiellement techniques par nature<sup>47</sup>. Trop souvent, en fait, même le concept de collaboration constitue un obstacle initial difficile à franchir.

L'un des problèmes fondamentaux à résoudre lorsqu'on veut promouvoir les pratiques interdisciplinaires est celui de la langue. C'est un problème bien connu et pourtant il continue à handicaper la contribution de la science au processus de planification<sup>48</sup>. Le défi qu'ont à relever à la fois les sciences exactes, les sciences sociales et les planificateurs est d'aplanir l'obstacle de la langue qui empêche la création de synergies, tellement nécessaires à la compréhension de la dynamique du changement.

## *Atténuer les effets de circonstances imprévues*

Ceux qui ont la responsabilité de la planification stratégique et de la formulation de politiques doivent communiquer régulièrement avec les décideurs pour s'assurer que « le futur » s'accorde bien avec une suite d'événements qui ne créeront pas la surprise. Dans un entretien récemment accordé à propos de

47 Il est intéressant de noter que, selon les études de RAND Corporation et de British Telecommunications Research, « les tendances et les interactions multidisciplinaires » viendront renforcer le progrès technologique. Voir Philip S. Anton, *The Global Technology Revolution: Bio/Nano/Materials Trends and their Synergies with Information Technology by 2013*, travail de recherche réalisé à la demande du National Intelligence Council, RAND, Santa Monica, 2001, p. 35. Pour Ian Pearson, « le retour d'informations positif », traduisant la manière dont les technologies interagissent les unes avec les autres est la preuve que la conjonction de technologies différentes doit entraîner une accélération des avancées technologiques dans leur ensemble. Voir I. D. Pearson, « What Next? », dans *BT Technical Journal*, Vol. 19, N° 4, octobre 2001, p. 101.

48 Gregory E. van der Vink, « Scientifically Illiterate vs Politically Clueless », dans *Science*, Vol. 276, 23 mai 1997, p. 1175; David E. Blockstein, « How to lose your political virginity while keeping your credibility », dans *BioScience*, Vol. 52, N° 1, janvier 2002, p. 92.

la manière d'aborder la planification stratégique au lendemain d'un conflit, des représentants des Ministères britanniques de la défense, des affaires étrangères et du Commonwealth, et aussi du Département du développement international, ont reconnu que l'une des difficultés se posant aux décideurs tenait aux questions et aux options « qui leur tombaient dessus » sans qu'ils aient pu s'y préparer et sans qu'ils puissent se raccrocher à aucune information utile en la matière. À cet égard, l'absence de familiarité avec une question donnée renvoie à ce qui a déjà été décrit précédemment comme utilité perçue et pertinence.

De nombreux participants ont fait observer que les décideurs travaillant sous une pression extrême avaient tendance à écarter les questions et les options qui ne leur étaient pas familières. Inversement, une façon d'y remédier serait de mettre en place un système par lequel les décideurs de haut rang seraient tenus régulièrement informés des tendances qui se font jour et de leurs conséquences – de telle façon qu'ils s'y familiarisent davantage et que soient ainsi atténuées les dissonances que risquent de créer des analyses, des options et des propositions n'ayant pas été anticipées<sup>49</sup>.

## Innovation et pratiques innovantes

L'importance de l'innovation et de l'adoption de pratiques innovantes a été soulignée de différentes manières d'un bout à l'autre de cet article. Comme l'a fait observer Stacey White :

À l'heure actuelle, les organisations humanitaires – responsables de la mise en œuvre de projets dans un laps de temps relativement court (habituellement 12 à 18 mois) – ont peu de temps pour réfléchir au profil et aux besoins changeants de leurs « clients » et à l'efficacité de mise en œuvre des biens et services qu'elles leur apportent<sup>50</sup>.

Cela étant dit, il ne fait pas de doute qu'un nombre croissant d'innovations scientifiques et technologiques ont le potentiel d'accroître les capacités des décideurs à prévenir des crises humanitaires toujours plus complexes, mais aussi à les anticiper et à y répondre. La difficulté, pour les décideurs et les praticiens de l'humanitaire, est d'identifier, de hiérarchiser et de mettre en œuvre des idées nouvelles et des pratiques innovantes en dépit de leur caractère non prévisible – dont le phénomène des téléphones portables est un bon exemple.

Malgré cette difficulté, les organisations ont à leur disposition des moyens leur permettant d'identifier, de hiérarchiser et de mettre en œuvre des idées nouvelles et des pratiques innovantes plus efficacement qu'elles ne le font

49 Communication personnelle, décembre 2003.

50 Stacey White, « Turning ideas into action: Innovation within the humanitarian sector – A think-piece for the HFP Stakeholders Forum », Humanitarian Futures Programme, King's College, Londres, 2008, disponible sur : <http://www.humanitarianfutures.org/sites/default/files/InnovationsThinkPiece.pdf> (dernière consultation en décembre 2011).

aujourd'hui. En premier lieu, la plupart des organisations qui exercent un rôle et des responsabilités dans le domaine humanitaire doivent consacrer davantage de temps à étudier la nature des problèmes qu'elles souhaitent résoudre. Deuxièmement, la plupart doivent reconnaître que les idées nouvelles et les pratiques innovantes susceptibles de présenter un intérêt pour elles-mêmes et pour leurs besoins ont toutes les chances de venir d'une autre provenance que du secteur humanitaire classique, d'où l'importance réaffirmée des réseaux de connaissances et des communautés de pratique précédemment évoqués. Pour finir, les décideurs qui sont à la recherche d'idées nouvelles et de pratiques innovantes devront également se tourner vers ceux qui, de façon apparemment paradoxale, comprennent l'innovation et les pratiques innovantes aussi bien sinon mieux que la plupart, à savoir les personnes vulnérables qui survivent dans des conditions extrêmes, bien souvent du fait de leur aptitude à innover. Comme le dit Roz Lasker, les capacités d'innovation des populations vulnérables dans des situations telles que celle créée par l'ouragan Katrina sont trop souvent ignorées par ceux que l'on présume experts<sup>51</sup>.

Une organisation sachant anticiper aura une démarche nettement plus spéculative non seulement à propos des « possibles », mais aussi à propos des moyens pouvant être mis en œuvre pour y faire face. Selon les auteurs de *Radical Innovation*, « les compétences en matière d'exploration » ou l'aptitude à récolter des idées et des savoir-faire à partir d'un large éventail de sources, revêtent une importance vitale pour rester à la pointe de l'innovation et des effets qui en découlent<sup>52</sup>. Cependant, Wolpert met en garde contre le fait que l'innovation est trop souvent « internalisée » et constate que l'interfécondation externe nécessaire pour garder le cap et favoriser l'éclosion d'idées est sacrifiée sur l'autel d'intérêts institutionnels coupés du monde extérieur<sup>53</sup>. Les organisations capables d'adaptation devront développer des liens d'information et de communication libres avec de nouveaux types de partenaires, tant au plan institutionnel (structures de nature commerciale, organisations non gouvernementales), qu'au plan géographique. Elles devront aussi trouver le moyen de mettre en place « un nouveau type de relais », comme les réseaux de connaissances et les communautés de pratique, qui auront la responsabilité d'assurer les échanges et l'intégration des tendances et des idées innovantes dans les processus de planification<sup>54</sup>.

Parallèlement, il appartient aux organisations de déployer davantage d'efforts pour identifier et aider à faire progresser les idées nouvelles et les pratiques innovantes pouvant naître au sein des communautés vulnérables, avec l'idée, toujours présente à l'esprit, que « l'une des manières d'apprendre est d'aller au contact des personnes le plus directement exposées à un problème donné ».

51 Roz Lasker, *The Expert's Blindspot*, disponible sur : <http://www.humanitarianfutures.org/tools/mediacent/film/expertsblindspot> (dernière consultation en décembre 2011).

52 Richard Leifer, *et al.*, *Radical Innovation: How mature companies can outsmart upstarts*, Harvard Business School Press, Boston, MA, 2000.

53 John D. Wolpert, « Breaking out of the Innovation Box », dans *Harvard Business Review*, Special Innovation Edition, Vol. 80, N° 8, août 2002, p. 78.

54 *Ibid.*, pp. 81 et suiv.

Ce conseil, qui vient d'un haut fonctionnaire très expérimenté du Royaume-Uni, met en avant l'idée suivante :

Quiconque cherche le moyen de gérer les maladies chroniques ou le phénomène d'aliénation chez les adolescents sera bien avisé de chercher à savoir comment les gens tentent eux-mêmes de résoudre leurs problèmes, en commençant déjà par poser comme principe qu'ils sont des « interprètes compétents » de leur propre vie<sup>55</sup>.

Le défi à relever dans ce contexte est de s'assurer que les organisations acceptent le principe selon lequel « une approche induite par le client est essentielle pour l'adoption de pratiques innovantes appropriées. L'éventail potentiel des idées nouvelles et des pratiques innovantes provenant d'initiatives communautaires est impressionnant. Pourtant, il est trop souvent ignoré par ces acteurs extérieurs qui professent ostensiblement des intérêts communautaires. Lorsqu'on en vient à la réduction des vulnérabilités et à l'état de préparation aux catastrophes, en revanche, les initiatives d'origine communautaire peuvent être le point de départ<sup>56</sup>.

### Formes de collaboration nouvelles

En observant le spectre des crises et des solutions à venir, on se dit qu'il est tout à fait plausible que le secteur humanitaire tel qu'il existe aujourd'hui ne possède pas les capacités voulues pour faire face à ce qui a précédemment été décrit dans le présent article comme les types, l'ampleur et la dynamique en évolution des menaces humanitaires<sup>57</sup>. En d'autres termes, l'aptitude à faire face aux menaces futures, à renforcer les capacités d'anticipation et d'adaptation et à promouvoir des idées nouvelles et des pratiques innovantes est l'un des défis majeurs qui se posent à ceux qui exercent un rôle et des responsabilités sur la scène humanitaire. On voit ainsi que la question des capacités est directement liée aux partenariats et aux réseaux de collaboration que doivent développer les organisations humanitaires, et aux postulats que posent les acteurs humanitaires à propos du potentiel des « acteurs humanitaires non traditionnels ». Au nombre de ces derniers figurent toute une foule de nouveaux donateurs bilatéraux et d'organisations régionales, les forces armées, un large éventail d'organisations du secteur privé, les diasporas, les acteurs dits « non étatiques », ainsi que les réseaux virtuels en ligne d'approvisionnement et de financement des collectivités.

55 Geoff Mulgan, *The Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good*, Oxford University Press, Oxford, 2009.

56 Kamal Kar, avec Robert Chambers, *Handbook on Community-led Total Sanitation*, Plan International UK, Londres, 2008, disponible sur : <http://www.communityledtotalsanitation.org/resource/handbook-community-led-total-sanitation> (dernière consultation le 12 décembre 2011). Voir aussi King's College, *Talking Science, Talking Sense*, Humanitarian Futures Programme, Londres, 2011, disponible sur : <http://www.humanitarianfutures.org/content/talking-science-talking-sense> (dernière consultation en décembre 2011).

57 Voir par exemple, P. Harvey, *op. cit.*, note 7.

À mesure que grossissent les rangs de ces acteurs humanitaires non traditionnels, le défi à relever pour les acteurs traditionnels est de chercher le meilleur parti à en tirer, de déterminer ce que les premiers peuvent offrir comme valeur ajoutée et de cerner leurs avantages comparatifs. De la même façon, à mesure que les acteurs non traditionnels s'engagent de plus en plus dans l'action humanitaire, eux aussi devront avoir une meilleure compréhension de la valeur et des avantages qu'offre la collaboration avec ceux qui, jusqu'à présent, sont considérés comme le pivot de l'action humanitaire traditionnelle.

Différents obstacles devront être surmontés pour promouvoir une collaboration efficace. L'un de ces obstacles est celui de la « langue ». Il est parfaitement évident que les acteurs, tant traditionnels que non traditionnels, doivent avoir une meilleure compréhension de ce qu'ils entendent, les uns et les autres, par « s'engager dans l'action humanitaire ». Le problème de la langue peut se situer simplement au niveau des différences terminologiques existant par exemple entre l'acception qu'a le secteur privé du concept de « continuity planning » (planification prévisionnelle), et celle d'un grand nombre d'acteurs de la scène humanitaire, pour qui cela signifie réduction des risques de catastrophe et préparation. Mais ces écarts linguistiques cachent en fait un problème nettement plus complexe, qui est celui de la perception des motivations. Entre le secteur privé et les acteurs classiques de l'action humanitaire, les relations restent entachées de suspicion quant aux motivations des uns et des autres<sup>58</sup>. À ce propos, il faut ici faire état du nombre sans cesse croissant d'appels à la mise en place de plates-formes, au niveau communautaire comme au niveau national, où les décideurs de l'humanitaire, les représentants du secteur privé et ceux des organisations humanitaires et autres structures pareillement concernées pourraient débattre librement de ce que chacun a à offrir<sup>59</sup>.

Un deuxième obstacle tient à la compréhension des capacités intrinsèques des acteurs non traditionnels, qui, trop souvent, ne sont pas reconnues par les praticiens de l'humanitaire. Ainsi, il est intéressant de noter que le débat sur la valeur ajoutée des militaires dans l'action humanitaire se ramène habituel-

58 Joanne Burke et Randolph Kent, *Commercial and Humanitarian Engagement in Crisis Contexts: Current Trends, Future Drivers*, Humanitarian Futures Programme, King's College, Londres, juin 2011, disponible sur: [http://www.humanitarianfutures.org/sites/default/files/Commercial%20and%20Humanitarian%20Engagement%20\(EXEC%20SUMM.\).pdf](http://www.humanitarianfutures.org/sites/default/files/Commercial%20and%20Humanitarian%20Engagement%20(EXEC%20SUMM.).pdf) (dernière consultation en décembre 2011).

59 Le programme *Humanitarian Futures* du King's College de Londres mène une étude sur l'engagement du secteur privé dans l'action humanitaire. Cette étude met l'accent sur l'appui que peuvent apporter les « plates-formes » mondiales, régionales et nationales au secteur privé pour l'aider à jouer un rôle sur la scène humanitaire. Dans le passé, de multiples obstacles se sont dressés qui ont empêché la participation du secteur privé à l'action humanitaire, dont des différences de terminologie, de méthodes, de procédures et de calendrier. Il en résulte que « le débat ne va jamais guère au-delà des appels à davantage de collaboration stratégique avec les acteurs humanitaires et à une meilleure compréhension du rôle et de la valeur ajoutée des parties en présence. Par conséquent, cette étude entend porter ce débat à un niveau encore jamais atteint, en proposant des moyens pratiques devant permettre de « dépasser le problème » et des options quant au rôle que de telles plates-formes peuvent jouer en aidant le secteur privé à s'engager de façon plus stratégique dans l'action humanitaire ». Voir <http://www.humanitarianfutures.org/content/supporting-private-sector-take-active-humanitarian-role---joanne-burke-partnerships-manager-> (dernière consultation en décembre 2011).

lement à la logistique, aux moyens de transport (en termes d'opérations humanitaires, le poids des équipements et des biens que l'on peut transporter sur palette ou emporter dans les airs, habituellement par hélicoptère ou par avion), et à la protection des civils dans les conflits armés. Du point de vue opérationnel, ce type de soutien a certainement toute son importance, mais pour l'organisation humanitaire du XXI<sup>e</sup> siècle, la valeur ajoutée du potentiel militaire devrait également inclure les capacités stratégiques et de mouvement de masse (la capacité d'accroître les moyens opérationnels pour faire face à une crise imprévue), ainsi que la capacité de procéder à des transformations généralisées lorsqu'il s'agit d'appliquer des idées nouvelles et des pratiques innovantes.

Il faut encore citer un troisième obstacle, qui tient à la manière dont les organisations humanitaires traditionnelles s'engagent aux côtés de différents acteurs qui forment des réseaux mal constitués ou des groupements disparates. À titre d'exemple, on citera les communautés de la diaspora. La dépendance d'un grand nombre de pays en situation de vulnérabilité à l'égard des rapatriements de fonds effectués par les familles qui résident à l'étranger est un fait bien connu<sup>60</sup>. On observe cependant que, si les rapatriements de fonds et les diasporas sont des faits reconnus pour leur importance, peu d'organisations humanitaires se servent de ces réseaux comme système d'alerte rapide pour signaler le début d'une crise ou pour apporter un soutien dans des opérations de secours complexes<sup>61</sup>. Dans cette perspective, les réseaux sociaux offrent des opportunités supplémentaires permettant de s'engager de manière plus cohérente et plus systématique auprès de ces communautés d'acteurs non traditionnels.

## Leadership stratégique et environnement propice

Dans la critique que fait Amartya Sen de l'ouvrage de William Easterly, intitulé *The White Man's Burden*, il fait sienne la distinction d'Easterly entre « planificateurs » et « chercheurs »<sup>62</sup>. Les premiers enferment ceux à qui ils entendent venir en aide dans des processus de planification et des solutions préconçus,

60 Le 15 janvier 2010, le Département de la sécurité intérieure des États-Unis a annoncé son intention d'accorder à des citoyens haïtiens se trouvant sur le sol des États-Unis un statut légal temporaire et l'autorisation de travailler, en vertu d'un régime baptisé Statut de protection temporaire. Par cette mesure, notamment, les États-Unis reconnaissent l'importance de maintenir les rapatriements de fonds effectués par la diaspora haïtienne en faveur des familles restées au pays. Muzaffar Chishti et Claire Bergeron, « Haiti Tragedy Raises Important Immigration Issues for the United States », dans *Migration Information Source*, 16 février 2010, Migration Policy Institute, Washington D.C., disponible sur : <http://www.migrationinformation.org/USFocus/display.cfm?ID=771> (dernière consultation en décembre 2011).

61 Randolph Kent et Karin von Hippel, avec Mark Bradbury, *Social Facilitation and the Diaspora: Support for Sustainable Health Services in Somalia*, Rapport destiné à l'Agence des États-Unis pour le développement international, International Policy Institute, King's College, Londres, novembre 2004, disponible sur : [http://cis.org/images/stories/pcr/04\\_hippel\\_somalia.pdf](http://cis.org/images/stories/pcr/04_hippel_somalia.pdf) (dernière consultation en décembre 2011).

62 Amartya Sen, « The Man without a Plan », dans *Foreign Affairs*, mars/avril 2006, disponible sur : <http://www.foreignaffairs.com/articles/61525/amartya-sen/the-man-without-a-plan> (dernière consultation le 10 décembre 2011).

tandis que les derniers montrent davantage de dispositions pour écouter et comprendre les conditions locales et prendre la mesure des besoins à satisfaire et du moment où ils doivent l'être. Dans un monde où la complexité et l'interconnectivité rendent obsolètes les stratégies imposées d'en haut, le planificateur, contrairement au chercheur, n'est pas le dirigeant stratège que l'on attend.

Au XXI<sup>e</sup> siècle, le leadership stratégique doit avant tout avoir une autre approche de la planification et mettre l'accent sur trois grands points : i) avoir recours à des méthodes de planification d'un style nouveau, reflétant tout un ensemble d'éventualités essentielles auxquelles il faut s'attendre dans la quête d'objectifs fondamentaux axés sur les valeurs ; ii) diffuser et vanter des formes de leadership où le leadership stratégique n'entre pas en conflit avec le « gestionariat » et reçoit l'appui de différents dirigeants à divers niveaux ; et iii) mêler les atouts du leadership traditionnel avec ces nouvelles dimensions du leadership.

Les dirigeants stratèges du futur devront se positionner à l'endroit même où les différents réseaux sont en interconnexion ou là où l'on observe le chevauchement maximum entre les composantes d'un diagramme de Venn en environnement collaboratif. Il leur faudra du savoir-faire pour créer des réseaux collaboratifs multisectoriels et permettre à d'autres d'apprendre à leurs côtés. Le dirigeant stratège sera capable de détecter et de saisir les opportunités d'innovation et, en s'appuyant sur les « évaluations nettes des parties prenantes », sera mieux en mesure de comprendre la valeur qu'il leur apporte, et celle que ces dernières peuvent lui apporter en retour. Les dirigeants stratèges du futur devront sortir de leur zone de confort traditionnelle et affronter l'ambiguïté que reflète la réalité des situations, et devront par conséquent acquérir des aptitudes appropriées en termes d'anticipation et d'adaptation.

Le leadership stratégique dans le secteur humanitaire exigera donc au moins cinq compétences propres à rehausser la valeur générale et les buts du secteur humanitaire en général et des organisations humanitaires en particulier : i) une *vision*, c'est-à-dire l'aptitude à identifier et articuler des objectifs axés sur les valeurs qui revêtent la plus haute importance pour leur propre organisation et, plus généralement, pour la collectivité ; ii) l'*aptitude à poser la question critique*, c'est-à-dire la capacité de remettre en question des certitudes et de chercher d'autres explications ; iii) l'*externalisation*, autrement dit le travail en réseau sur une base multisectorielle et interactive ; iv) la *communication*, ou la diffusion d'objectifs axés sur les valeurs de telle sorte qu'ils viennent s'insérer profondément dans les objectifs de l'organisation tout entière ; et v) l'*écoute*, qui suppose un état de confiance suffisant pour ne jamais manquer l'occasion de rester silencieux.

Les dirigeants stratèges et les organisations qu'ils s'efforcent de guider doivent être conscients que le programme d'action à venir, qui leur donnera l'occasion de se montrer pertinents dans la perspective d'un futur humanitaire toujours plus complexe et prêt à déployer rapidement ses effets, ne sera pas une simple extension du passé. Ce sera un futur qui exigera une bien plus grande capacité d'écoute, de spéculation, de travail en réseau et, au bout du compte, de réactivité face à des événements et des contextes en évolution rapide – en un mot *une planification se projetant vers l'avenir*.