



Action humanitaire et Stratégie

MEMOIRE DE STRATEGIE

Chef d'escadron F. Carouille



7ème promotion
Février 2000

1 – Action humanitaire et stratégie

2 – CEN Caroulle François

3 – Mars 2000

4 – Division D ; Groupe D 6

5 – Mémoire de stratégie

6 – Résumé :

Le manque de moyens à la disposition de l'ONU et la part active prise par les Etats dans la conduite des opérations d'assistance humanitaire tend de plus en plus à voir dans ces interventions une manifestation de la politique des Etats et une expression de leur stratégie. Toutefois, la multiplicité des acteurs jointe à la diversité de leurs intérêts respectifs rend cette interprétation plus incertaine et conduit à relativiser l'idée de la subordination définitive des actions d'aide humanitaire à la poursuite délibérée d'une stratégie rationnelle.

7 – Mots – clés :

Action humanitaire, Nations-unies, Casques bleus, ONG, Factions armées, Droits de l'homme.

« Agis toujours de telle sorte que tu traites l'humanité aussi bien dans ta personne que dans la personne de toute autre toujours en même temps comme un fin, et jamais simplement comme un moyen »

**Emmanuel Kant
Fondements de la métaphysique des mœurs, 1785.
Edition Librairie générale française, 1993, p 105.**

P L A N

* *
*

INTRODUCTION

I - Dans un contexte international transformé, les interventions humanitaires visent à surmonter les lenteurs et les blocages des modes de régulation collective, à répondre à des situations d'urgence et à manifester l'avènement de relations internationales plus respectueuses des droits de l'Homme.

A - Un contexte international libéré des cadres anciens, témoin de la montée progressive d'un modèle autonome.

- 1- Un principe de promotion de la philosophie des droits de l'homme.
- 2- Un principe largement reconnu.

B - La montée d'une opinion publique mondiale jointe à l'expression de volontés multiples de solidarité et d'assistance internationale.

- 1- La montée irrépessible d'une opinion publique mondiale.
- 2- L'aspiration, dans la sphère occidentale, à une solidarité plus effective.
- 3- La généralisation d'un mouvement sous la protection de l'ONU.

II - Cependant, ces opérations d'assistance internationale ont fait l'objet d'une instrumentalisation de plus en plus prononcée par les différents acteurs de la vie internationale. En ce sens, l'avènement de ce qui se voulait un nouvel ordre mondial n'échappe pas à l'ordre réaliste qui gouverne les relations internationales.

A - L'instrumentalisation par les Etats.

- 1- L'humanitaire comme mode d'action stratégique.
- 2- L'humanitaire comme alibi à la carence diplomatique.

B - L'instrumentalisation par les ONG.

- 1- Les ONG, acteurs internationaux concurrents des Etats.
- 2- Les ONG, entre générosité et intérêts.

C - L'instrumentalisation spéculaire.

- 1- La légitimation par l'humanitaire.
- 2- L'exemple de la Somalie.

D - L'instrumentalisation par les populations aidées.

- 1- Les « sanctuaires humanitaires ».
- 2- L'exemple de l'Afghanistan.

III – En dépit des apparences, les opérations d'assistance humanitaire répondent à des objectifs particulièrement hétérogènes qui en soulignent les limites.

A - Ces stratégies conduisent à des situations de plus en plus incertaines qui tendent non seulement à en brouiller le sens mais aussi à en remettre en cause les fondements.

- 1- La mise en oeuvre de stratégies humanitaires concurrentes tend à rendre plus difficile l'analyse des situations d'urgence.
 - a) Un concept de plus en plus imprécis
 - b) Des rapports ambigus entre la sphère militaire
- 2- Cette situation est génératrice de grandes incertitudes.
 - a) Elle conduit à une sélectivité difficilement justifiable.
 - b) L'humanitaire, menace paradoxale pour les droits de l'Homme.

B – Les limites des stratégies humanitaires.

- 1- Un outil difficilement maîtrisable.
- 2- Quelles limites aux stratégies humanitaires ?

CONCLUSION

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

Définir la nature des opérations humanitaires conduit à distinguer deux concepts : l'« intervention d'humanité », en premier lieu qui consiste, au XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, pour un Etat ou un groupe d'Etats, à conduire, unilatéralement à l'extérieur de ses frontières, des opérations armées destinées à soustraire ses nationaux à un péril immédiat. Son fondement juridique ne fait pas l'unanimité. Les auteurs les plus favorables à ces pratiques les fondent sur le principe de légitime défense que consacre aujourd'hui l'article 51 de la charte des Nations unies¹. Mais les risques de confusion, de chevauchement ou au moins d'ambiguïtés sont fréquents. En effet, le glissement de l'intervention d'humanité vers l'intervention humanitaire s'est souvent révélé inévitable.

Ce deuxième concept désigne précisément les situations dans lesquelles les Nations unies ont autorisé les Etats qui proposent leurs services, à utiliser leurs forces armées pour fournir directement de l'assistance ou assurer une protection des populations civiles. Ces opérations se distinguent des « interventions d'humanité » à plus d'un titre. D'abord, elles ne sont pas décidées unilatéralement mais sur délibération particulière du Conseil de sécurité de Nations unies, et en étroite concertation avec le Secrétaire général. Ensuite elles constituent une étape transitoire rapidement relayée par une présence de « Casques bleus » ou de « Gardes bleus² » chargés du suivi de la distribution de l'aide humanitaire, en liaison avec les organisations de secours. Enfin, les opérations en Irak et en Somalie par exemple, sont destinées à secourir les ressortissants d'un pays tiers indépendamment de tout lien national, religieux ou ethnique, avec les pays intervenants. Cette habilitation nouvelle vise donc deux objectifs distincts : soit l'ONU autorise une assistance directe aux victimes par des forces internationales ou multinationales, soit elle habilite ces forces à isoler les victimes au cœur même du conflit. Tantôt, elle favorise un minimum d'ordre public humanitaire, tantôt, elle va plus loin en visant le rétablissement de la sécurité par le relèvement des

¹ C'est sur cette base que se fonde l'intervention de la France, mandataire des puissances, en 1860 en Syrie, pour sauver les Maronites massacrés par les Druzes ou l'expédition multinationale contre les Boxers en Chine en 1901, pour protéger les chrétiens chinois et étrangers assassinés ou réfugiés dans les légations assiégées.

² Annonçant le projet de création de *gardes bleus*, la presse occidentale les a parfois qualifiés de « force de police de l'ONU ». Cette expression est impropre. Leur nom officiel est bien « gardes bleus » (*blue guards*) ou « gardes des Nations unies » (*UN guards*) et non « casques bleus » (*blue helmets*). Leur statut juridique est différent. Celui des gardes bleus trouve sa source dans un MOU (abréviation de l'anglais *Memorandum of Understanding*), ce qui explique qu'ils ne soient pas déployés en dehors de l'Irak.

structures étatiques nécessaires à l'épanouissement des conditions de vie paisibles de ces populations, c'est-à-dire à la réhabilitation de la démocratie.

Dès lors, on voit bien que la mise en œuvre de telles interventions se rapproche inévitablement des opérations conduites par les Etats, en ce sens qu'elles mettent en jeu des influences et des pouvoirs directs ou indirects et, par voie de conséquence, qu'elles sont la manifestation d'intérêts étatiques. Plus encore, se déploient d'autres volontés qui, pour subsidiaires qu'elles puissent paraître, n'en jouent pas moins un rôle central : ONG, factions armées...

Dans ces conditions, comment ne pas imaginer que ces interventions ne résultent pas de la mise en œuvre de politiques pleinement et rationnellement conçues et ne relèvent pas de véritables stratégies ?

En fait, il semble que si l'action humanitaire répond à une véritable volonté d'aide et d'assistance inspirées indéniablement par les sentiments de générosité ou de solidarité, elle ne parvient que difficilement à échapper à son instrumentalisation par les acteurs de plus en plus divers, appelés à intervenir sur la scène internationale. Aussi, envisagée à travers le prisme de la stratégie, l'intervention humanitaire apparaît-elle de manière différente.

Pascal Boniface souligne dans son livre intitulé *La volonté d'impuissance*³ que la priorité accordée à la recherche de la prospérité explique pour beaucoup le refus des pays développés de s'engager dans des conflits armés. Sa constatation principale est que l'objectif premier des Etats n'est plus, comme cela l'était traditionnellement, la recherche de la puissance. Classiquement, le terme de puissance désigne la capacité d'une entité politique d'imposer sa volonté aux autres unités⁴. Mais aujourd'hui, un Etat est considéré comme puissant non pas s'il peut imposer sa volonté, mais s'il peut échapper, au moins en partie, aux contraintes qui découlent de son statut de grande puissance. La puissance est, dès lors, considérée comme un fardeau. Elle confère des obligations désormais jugées comme insupportables. Elle n'est plus vécue, semble-t-il, comme un moyen d'expansion mais de protection, de sanctuarisation. Le monde s'habitue ainsi à l'impuissance, mais à une impuissance voulue, revendiquée. La course à la prospérité et la quête des biens de consommation sont devenues les nouveaux moteurs des hommes.

Dans ces conditions, quelle part reconnaître à la solidarité et à l'intérêt ? Si le contexte international profondément renouvelé a pu permettre à des stratégies plus autonomes, marquées par l'exploitation des situations politiques les plus douloureuses, il n'en demeure pas moins cependant que la réalité laisse apparaître des constats moins tranchés et des évolutions plus incertaines.

³ Pascal Boniface, *La volonté d'impuissance*, Seuil, Coll. L'histoire immédiate, 1996.

⁴ Raymond Aron, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1962.

I – L'ACTION HUMANITAIRE, INSTRUMENT DE LA PAIX.

A – Un contexte international libéré des cadres anciens et témoin de la montée progressive d'un modèle autonome.

1 - Un principe de promotion de la philosophie des droits de l'Homme.

Né en Europe à la fin du Moyen Age, lié à l'émergence de l'humanisme, le mouvement pour la défense des droits de l'Homme a connu une évolution historique remarquable. Il s'est ainsi libéré successivement de la tutelle des Eglises chrétiennes, s'est lié au mouvement des Lumières, a été redéfini par la Déclaration américaine d'indépendance et par la Révolution française⁵. Plus encore, associé à la montée en puissance de la bourgeoisie libérale et quelque peu oublié par celle-ci à l'époque du capitalisme triomphant et de la colonisation du monde (justifiée par le devoir de « civiliser le sauvage »), il n'a pas échappé aux vicissitudes politiques : confondu par le socialisme montant avec la défense du prolétariat et le cours d'une histoire rédemptrice, il s'est affirmé véritablement au lendemain de la seconde guerre mondiale. Face à l'inhumanité du nazisme, à l'holocauste juif, aux dérives des régimes marxistes, consolidé par l'adhésion de la nouvelle puissance américaine, il est parvenu à faire adopter par l'Organisation des Nations unies, en 1948, la Charte universelle des droits de l'Homme, ratifiée par tous les Etats de cette nouvelle instance planétaire, dont les nouveaux Etats nés de la décolonisation. Ainsi légitimé, ce droit a justifié un déploiement d'activités de tous ordres vouées à la promotion du sujet individuel, détenteur de droits irréductibles, universels, s'imposant aux Etats, seuls sujets reconnus du droit international. Or, le décalage croissant entre les usages politiques internes de ces Etats et le droit international s'est trouvé conforté par la limitation des interventions des organismes internationaux au respect de leur souveraineté. Dans ce contexte, l'émergence d'organisations non-gouvernementales (O.N.G.) attachées à dénoncer ces défaillances et à promouvoir une nouvelle législation internationale plus efficace mettant en cause le principe de leur souveraineté au profit du nouvel ordre juridique international a trouvé une justification plus assurée.

Ce mouvement pour la promotion des droits du sujet humain universel s'est cependant trouvé doublé d'un autre, également inclus dans le cadre de l'ordre « humanitaire », militant pour la reconnaissance d'un droit universel des minorités, peuples ou nations sans Etats. En définissant, à côté des droits de l'Homme, un droit des citoyens, la Révolution française avait déjà enclenché ce processus de « réenchancement » contrariant les principes des Lumières. Le romantisme et les conquêtes des nations démocratiques aidant, le droit des peuples est devenu l'un des piliers de l'humanitarisme, fondement du mouvement de décolonisation et base de l'édifice des Nations unies.

Toutefois, cette « conquête » laissait dans l'ombre des minorités et autres « peuples sans Etats ». Ce sont ces laissés pour compte de l'histoire qui se dressent aujourd'hui pour exiger leur droit à l'existence et à la protection de la communauté internationale. S'appuyant sur la proclamation par l'ONU du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, ils sont progressivement parvenus à modifier la juridiction internationale au profit de leurs revendications. Favorisés par les stratégies diplomatiques de la guerre froide, où chaque parti s'efforçait de manipuler de

⁵ Ulrich im Hof, *Les lumières en Europe*, trad, Paris, Seuil, 1993.

multiples particularismes en vue de déstabiliser le bloc opposé, ces peuples ont reçu l'appui du vaste mouvement convivial et associatif qui s'est déployé dans le monde, et plus particulièrement dans les pays anglo-saxons à la fin des années soixante. La coalition de groupes de pression en lutte contre diverses formes de discrimination a débouché sur un vaste courant de pensée, rejoignant les tendances néo-marxistes ouest européennes ou latino américaines et les revendications plus âpres des « peuples martyrs » : palestinien, arménien, kurde ou irlandais. Ce mouvement a débouché sur la constitution d'ONG particularistes bénéficiant du support des autres courants, leur reconnaissance par les organisations internationales et, sous leur pression, l'élaboration d'un pan nouveau de droits internationaux greffé sur ceux des droits de l'Homme.

Les avancées de ces droits de l'Homme et de ceux des peuples se sont accompagnées de mesures concrètes favorisant le démantèlement du droit de souveraineté des Etats au nom du principe de l'accès aux victimes et du droit d'assistance, confondu avec un droit d'urgence, successivement qualifié de droit puis de devoir d'ingérence. Ce mouvement s'est révélé paradoxal. En effet, il s'est trouvé endossé par une instance internationale fondée sur les acteurs étatiques eux-mêmes dont il réduisait la souveraineté. Il est cependant né des initiatives de quelques philanthropes, constituée notamment de médecins volontaires pour des interventions d'urgence à l'occasion de catastrophes naturelles et de conflits civils opposant, en général, un « peuple » sans Etat à un Etat et à ses voisins. C'est sans doute au sein de la section « biafraise », que s'est déterminée la stratégie qui devait porter les « *French Doctors* »⁶ à intervenir aux quatre coins du monde, dans toutes les zones de conflit, au nom d'une mission « caritative » à fondement éthique, vouée à secourir toute « victime », et associée à des médias capables de susciter des élans de compassion. Ces derniers se sont traduits à la fois par l'appui de l'opinion mondiale aux entreprises des militants humanitaires et par des flux de dons diffusés par des ONG entreprenantes, concurrentes, gestionnaires d'un « *charity business* » de grande ampleur.

Ainsi s'est définie une sorte d'utopie humanitaire dont les avancées sont jalonnées par des décisions des Nations unies autorisant, puis organisant et gérant des opérations d'intervention au sein d'Etats souverains, notamment en Irak, au profit du peuple kurde, en 1991, au Cambodge, en Somalie.

A partir d'opérations illégales si l'on s'en tient aux lois locales ou aux règles internationales, et volontairement transgressives, l'action volontariste des « sans frontiéristes » a ainsi débouché sur l'instauration d'un nouveau droit international et d'un nouveau pouvoir supranational imposant sa loi au profit des victimes, individuelles et collectives, d'oppression. Ainsi s'est développée la stratégie de la « guerre humanitaire » vouée à imposer par la force le respect de ces normes.

La tentation est forte de reprocher à l'humanitaire le rôle de substitut qui lui est imposé au lieu de le gratifier du crédit qu'il mérite. Il se révèle en effet, selon l'expression de Mario Bettati⁷ « *chargé d'un double fardeau : celui de l'assistance et celui de l'entremise, celui de l'aide et celui de l'intercession, en somme l'ancien*

⁶ *French doctors* : appellation générique attribuée aux médecins français à l'origine des initiatives d'assistance, à partir de la fin des années 1960, aux populations privées de soins dans les conflits touchant les pays pauvres.

⁷ Mario Bettati, *L'ONU et l'action humanitaire*, Politique étrangère. M. Bettati est professeur de droit international à l'université de Paris II-Panthéon-Assas.

secteur de la sauvegarde de la paix et le nouveau domaine de la sauvegarde de la vie ».

A ces divers titres, l'humanitaire apparaît comme une présence et une influence politique et morale sur le plan international et recueille l'adhésion officielle des Etats.

2 - Un principe largement reconnu.

Salué à la fois par des autorités politiques ou morales, suivant des expressions diverses (droit d'ingérence, droit d'assistance, principe de libre accès aux victimes), il recueille une large adhésion officielle.

Ainsi François Mitterrand, président de la République, inaugurant la session de Paris de l'OSCE, le 30 mai 1989, affirmait : *« l'obligation de non-ingérence s'arrête à l'endroit précis où naît le risque de non-assistance ».*

L'année suivante le pape Jean-Paul II, s'exprimant par la voix du cardinal secrétaire d'Etat, se ralliait au *« droit-devoir d'ingérence humanitaire... pour arrêter la main de « l'agresseur » en Bosnie ».*

Six mois plus tard, Hans Dietrich Genscher exprimait la conviction de l'Allemagne : *« Quand les droits de l'Homme sont foulés aux pieds, la famille des nations n'est pas confinée au rôle de spectateur. Elle peut -elle doit- faire de l'ingérence ».*

Ainsi reconnue comme un devoir autant moral que politique, l'intervention humanitaire apparaît comme un vecteur de paix et de solidarité au plan international.

Dans un prolongement quasi naturel, le concept d'action et puis d'ingérence humanitaire a fait son chemin dans les années 1960 et 1970 à travers les activités d'organisations non gouvernementales et a progressivement été délimité par l'ONU. L'organisation internationale a tracé les contours d'un droit d'assistance humanitaire borné par un certain nombre de conditions : atteinte grave et massive à la vie des populations ; urgence ; respect du principe de subsidiarité ; respect des règles d'action de la Croix-Rouge. Ces principes fournissent les fondements politiques et juridiques d'un droit d'ingérence qui tend à fonder une politique internationale plus respectueuse des droits des individus et des peuples et potentiellement porteuse de justice et de paix.

B - La montée d'une opinion publique mondiale jointe à l'expression de volontés multiples de solidarité et d'assistance internationale.

1 – La montée irréprouvable d'une opinion publique mondiale

En cette fin de XX^e siècle, l'interdépendance des Etats se vérifie à travers l'enchevêtrement de relations économiques, financières, politiques, mais aussi écologiques, culturelles et scientifiques. Les frontières entre « l'intérieur » et « l'extérieur » deviennent poreuses. Ainsi, les lois et les budgets votés par les parlements nationaux –expressions majeures de la souveraineté– sont-ils de plus en plus modelés par les contraintes et les règles internationales. Parallèlement, la globalisation des problèmes s'accroît. Elle concerne des questions relatives à la survie de l'humanité en tant qu'espèce : elles ne peuvent être résolues que par des accords entre tous les hommes ou tous les Etats, du moins entre la très grande majorité d'entre eux. Au nombre de ces problèmes figurent la prolifération nucléaire, l'explosion des flux (armements, drogue...), le changement du climat (renforcement de l'effet de serre), la détérioration de la couche d'ozone, la destruction des forêts

tropicales. Face à de telles menaces, des mouvements transnationaux (Pugwash, Greenpeace...) se sont développés pour promouvoir une morale planétaire. Enfin, les systèmes de communication jouent un rôle considérable ; ainsi, les médias soumettent-ils constamment les Etats à la perception des opinions publiques, des organisations internationales, des autres Etats. De fait, ils instaurent un droit de regard universel sur les affaires intérieures de chacun et favorisent l'émergence d'une opinion publique mondiale.

2- L'aspiration, dans la sphère occidentale, à une solidarité plus effective.

Un programme d'aide humanitaire a le mérite d'être immédiatement visible et d'amener des résultats concrets rapidement. Elle permet de construire l'image de pays qui aident, ici et maintenant, et de mobiliser une opinion publique qui ne porte pas une grande attention à des opérations à long terme ou trop obscures.

Le cas de la France est assez symbolique pour être souligné. Patrie des droits de l'Homme, de la démocratie, de la révolution de 1789, la France a toujours pratiqué une politique extérieure fondée sur une sorte de militantisme, de messianisme culturel presque civilisateur. N'envoie-t-on pas aujourd'hui en Afrique des experts et des conseillers dans l'organisation d'élections démocratiques ? Découvrant les limites de la puissance économique, militaire mais aussi diplomatique (les négociations de paix sur le Moyen-Orient en sont une preuve), la France réaffirme aujourd'hui une politique extérieure valorisant la défense des principes démocratiques, la promotion des droits de l'Homme, des libertés individuelles et les idéaux d'humanité. Parce que l'heure n'est plus à la diplomatie de la canonnière, parce que, puissance moyenne, elle n'a que des capacités militaires limitées, la France s'est, peu à peu, faite une spécialité de la diplomatie humanitaire.

Dans son principe, le discours humanitaire apparaît inattaquable : il est la manifestation d'une générosité, d'une solidarité envers la misère et la détresse des peuples ; il est sous-tendu par une éthique qui s'appuie sur les droits de l'Homme individuels et collectifs ; il malmène la souveraineté des Etats et la raison d'Etat pour mieux servir et défendre les intérêts des peuples.

Il faut ajouter que les modalités de mise en œuvre de l'assistance humanitaire relèvent encore largement des Etats, acteurs incontournables des relations internationales. Ainsi, le droit humanitaire classique comporte des dispositions de protection générale des populations contre certains effets de la guerre. Les Etats ont, dès le temps de paix et après l'ouverture des hostilités, la possibilité de créer, sur leur territoire, et, s'il en est besoin, sur les territoires occupés, des zones et localités sanitaires et de sécurité organisées de manière à mettre à l'abri des effets de la guerre les blessés, les malades et les personnes les plus vulnérables. Toutefois la reconnaissance de ces zones est tributaire de l'accord des parties intéressées. Très différentes sont les zones de soustraction établies par l'ONU. Les périmètres protégés qu'elle crée sont de quatre types :

Les zones préventives, qui visent à réduire les flux migratoires liés aux situations de grande détresse. La guerre civile, la répression, l'insécurité et la famine entraînent presque toujours des déplacements massifs de populations. Pour enrayer ces flux, le système des Nations unies cherche à fixer les personnes déplacées par l'aménagement d'un programme de secours d'urgence spécifique et localisé⁸.

⁸ Ainsi, pendant l'affaire somalienne, en 1992, la situation a été particulièrement grave le long de la frontière avec le Kenya où se trouvaient près de trois cent mille réfugiés somalis avec des flux d'environ deux mille personnes supplémentaires chaque jour.

Les zones protégées par les Nations unies (ZPNU). Il s'agit de zones ou d'enclaves dans lesquelles des tensions entre communautés ont dégénéré en conflit armé. Ainsi, la FORPRONU, établie par la résolution 743 [XXXIII], devait être déployée dans trois ZPNU en Croatie.

Les zones de sécurité consistent en une interdiction, sur une partie du territoire de l'Etat dont les victimes sont ressortissantes, de toute activité militaire. Elle comporte une évacuation de la zone par ses forces militaires et un déploiement corrélatif de forces internationales⁹. Elle vise, grâce à l'instauration d'une *Total exclusion zone (TEZ)*, de protéger un espace contre tout tir d'artillerie.

Enfin, les zones d'interdiction de survol visent à établir, à des fins humanitaires, des prohibitions finalisées. Qu'elles soient décidées par l'ONU, comme pour la Bosnie, ou par les puissances ayant participé aux opérations consécutives à la guerre du Golfe, comme pour les zones irakiennes situées au-dessus du 36^{ème} parallèle et en dessous du 22^{ème}, leur objet est essentiellement de garantir la sécurité des vols humanitaires.

Les effets réalisés sur le terrain par les interventions humanitaires ont parfois conduit à des situations douloureuses (ainsi Srebrenica se trouvait au sein d'une ZPNU). Ces dernières ne doivent cependant pas minimiser un certain nombre de résultats objectivement positifs. Ainsi l'assistance, notamment lorsqu'elle est apportée par les Casques bleus, est perçue par les communautés comme une ressource. En effet elle suggère non seulement un consentement mais aussi une coopération avec les communautés locales. L'idée est que ces activités facilitent le maintien de la paix en gagnant la confiance des populations locales, mais aussi en laissant des améliorations durables sur le terrain.

Dès lors, on le voit bien, la mise en œuvre d'opérations à but humanitaire initiées, encadrées ou soutenues par les Etats, vise à rendre la solidarité internationale plus effective en même temps qu'elle devient un mode d'action à part entière.

3 - La généralisation d'un mouvement sous la protection de l'ONU.

Au regard de l'humanitaire, la France occupe une place paradoxale. Elle a dans ce domaine, inventé une grande part de l'ensemble du concept : les ordres hospitaliers et l'action chrétienne, la philanthropie moderne des Lumières dont les racines philosophiques sont chez Voltaire ou Diderot ; la médecine outre-mer avec l'aventure coloniale et la chirurgie de guerre.

Il n'en reste pas moins cependant que la grande puissance humanitaire du XIX^{ème} siècle sont les Etats-Unis. Leurs organisations religieuses sont riches et actives ; leur Croix-Rouge fondée en 1888 est un géant. Pendant la deuxième guerre mondiale et après, des institutions nouvelles apparaissent, parfois fortement engagées dans une croisade qui, en combattant pour le développement, les amènent à défendre les valeurs du monde libre (*World vision, Peace Corp., Care...*).

⁹ Une première zone de ce type a été créée au Kurdistan irakien en 1991. Elle a été, dans un second temps, étendue à un polygone de 50 km de profondeur, à partir de la frontière turque sur 120 km d'est en ouest. La finalité de cette extension était de donner un nouvel élan à la dynamique de retour des réfugiés et de déployer au Kurdistan une aide humanitaire d'une plus grande ampleur et mieux adaptée aux besoins des personnes déplacées dans la région.

En ex-Yougoslavie après avoir créé une zone de protection à Srebrenica, six autres zones de sécurité musulmanes ont été créées en Bosnie sous la protection des casques bleus. Une zone de 20 km de rayon a été également créée autour de Sarajevo.

Ce sont aussi les Etats-Unis qui, au lendemain de la guerre, inventeront le cadre d'une sécurité collective mondiale (les Nations unies) et domineront ses institutions.

Dans une acception plus rigoureuse et plus précise, l'introduction de l'action humanitaire dans la politique étrangère est relativement récente. Elle prend véritablement ses pleins effets à partir de la fin des années 1970 avec la diplomatie de Jimmy Carter dont le sous-secrétaire d'Etat, Christopher Warren, déclarait, dans un discours prononcé en février 1978 à la Nouvelle-Orléans : « *Notre idéalisme et nos intérêts coïncident* ».

Peu de temps plus tard, dans son discours de Mexico en 1981, à la veille de la conférence de Cancun, François Mitterrand s'exprimait ainsi : « *Il existe dans notre droit pénal un délit grave, celui de non-assistance à personne en danger. En droit international, la non-assistance aux peuples en danger n'est pas encore un délit. Mais c'est une faute morale et politique qui a déjà coûté trop de morts et trop de douleurs trop de peuples abandonnés pour que nous acceptions à notre tour de la commettre* ».

La fin de la guerre froide a permis le réel développement de l'action humanitaire internationale. L'existence d'une autorité collective internationale qui seule peut décider si elle peut empiéter ou non sur la souveraineté des Etats, permet de ne pas abandonner l'action humanitaire aux mains d'un seul Etat qui s'érigerait en justicier, ce qui reviendrait aux anciennes pratiques des interventions d'humanité à la mode tsariste. Toutefois, il convient de nuancer ce schéma général par l'expérience récente du Kosovo. Cette intervention a ainsi montré les limites d'un système contourné par une action s'appuyant sur une résolution très sollicitée de l'ONU.

Le déblocage d'une grande partie des décisions du Conseil de sécurité a ouvert de nouvelles marges de manœuvre à l'action humanitaire internationale¹⁰. Les Etats peuvent désormais s'engager dans des interventions humanitaires avec la caution de la communauté internationale, au nom de la mise en place d'un nouvel ordre international fondé sur des valeurs communes, telles que, notamment, le respect des droits de l'Homme.

Depuis 1988, l'assemblée générale des Nations unies avait adopté deux résolutions destinées à promouvoir un « nouvel ordre international humanitaire qui devait favoriser l'assistance aux victimes des catastrophes naturelles et des situations d'urgence du même ordre ». Mais il s'agissait surtout de faire appel à la solidarité des Etats et à la mobilisation des organisations non gouvernementales face aux divers types de calamités frappant les populations civiles, en accord, et sous la responsabilité de l'Etat concerné. Un pas décisif est franchi avec la résolution 688 du Conseil de Sécurité qui impose, unilatéralement à l'Irak, les mesures humanitaires destinées à protéger les populations kurdes contre la persécution dont elles étaient victimes de la part de Bagdad. Cette résolution consacre l'avènement d'un droit d'ingérence humanitaire, exercé collectivement sous l'égide des Nations unies et avec l'aide des forces armées présentes dans la région.

Dès lors s'établit un glissement entre un mouvement de solidarité altruiste dirigé vers des populations en détresse à une prise en main de plus en plus étroite par les acteurs étatiques.

¹⁰ Entre 1988 et 1992, et sans compter les interventions conduites par des Etats membres de l'ONU sous mandat du Conseil de sécurité, l'organisation internationale a ainsi lancé treize opérations impliquant l'emploi de forces internationales des casques bleus, soit autant que depuis sa création. Toutefois, aujourd'hui, le rythme de ces interventions a sensiblement diminué.

II – CEPENDANT, CES OPERATIONS D'ASSISTANCE INTERNATIONALES ONT FAIT L'OBJET D'UNE INSTRUMENTALISATION DE PLUS EN PLUS PRONONCEE PAR LES DIFFERENTS ACTEURS DE LA VIE INTERNATIONALE. EN CE SENS, L'AVENEMENT DE CE QUI SE VOULAIT UN NOUVEL ORDRE MONDIAL N'ÉCHAPPE PAS A L'ORDRE REALISTE QUI GOUVERNE LES RELATIONS INTERNATIONALES.

L'action humanitaire apparaît comme un instrument entre les mains des Etats et des acteurs politiques. Mais la démarche humanitaire est traversée par d'autres logiques et n'échappe pas aux manifestations d'intérêts exprimées par les différents acteurs.

A – L'instrumentalisation par les Etats.

1 – L'humanitaire comme mode d'action stratégique.

Il ne faut pas céder à la tentation de minimiser le fait que l'Etat-nation demeure l'acteur privilégié du jeu international. Les luttes d'intérêts se font toujours autour d'enjeux intéressant les Etats : sécurité territoriale, contrôle de matières premières, etc. Tout au plus peut-on démontrer l'existence de groupements d'Etats autour de valeurs communes¹¹. Malgré les phénomènes d'intégration régionale, l'Etat-nation reste le protagoniste essentiel sur la scène internationale. Il est, de plus, essentiel de souligner que nombre de conflits engagés au nom d'intérêts purement étatiques, ont été habillés avec une rhétorique « civilisationnelle » qui permettait de réclamer l'aide de pays tiers au nom d'une menace sur les valeurs communes. C'est ainsi qu'en basant sa théorie sur des propagandes guerrières, S.Huntington prend le risque de légitimer les propos de dirigeants comme Saddam Hussein et Slobodan Milosevic. Une purification ethnique est toujours plus respectable si on la transforme en combat pour la survie de sa civilisation.

Par ailleurs, pour être possible et efficace, une telle action humanitaire suppose des principes, une méthode, des partenaires et des moyens. Ce qui conduit le plus souvent à incorporer d'autres impératifs étrangers aux motivations initiales.

Les principes de l'action humanitaires sont liés à la question : qui peut légitimement endosser la responsabilité d'une action humanitaire ? Les ONG, les Etats, l'Union européenne, les agences onusiennes, l'ONU elle-même, les militaires sous casque bleu de la FORPRONU¹² ? Or, les analyses de Clausewitz rappellent que : « *la guerre est un instrument de la politique ; elle porte nécessairement la marque de cette politique. La conduite de la guerre est donc dans les grandes lignes la politique elle-même, qui saisit l'épée au lieu de la plume sans cesser pour cela de penser d'après ses propres lois*¹³ ». Les responsables politiques disposent de la diplomatie et de la force armée. Quand il s'agit de maintenir ou rétablir la paix avec des moyens militaires sans faire la guerre, tout en faisant de l'humanitaire, cet humanitaire n'est pas de la même nature que celui des ONG qui n'ont pas et ne peuvent pas assumer les responsabilités des Etats. Il apparaît donc nécessaire de préciser de quel humanitaire il s'agit car la réponse est à la base du débat polémique

¹¹ François Thual, *Les conflits identitaires*, Ellipses, 1995.

¹² La FORPRONU avait, initialement, pour mission de protéger les activités humanitaires et faciliter la fourniture de l'aide d'urgence. Il faut toutefois préciser qu'ensuite, ses missions sont devenues plus nombreuses et plus complexes au fur et à mesure du vote des résolutions de l'ONU.

¹³ Carl von Clausewitz, *De la guerre*, Les Editions de Minuit, Paris 1984.

sur l'emploi de l'humanitaire par d'autres acteurs ou selon d'autres motivations que le secours aux victimes.

Cependant, on peut assister depuis 1990, à une rapide transformation des conflits et des mouvements armés et à une recrudescence des zones de crise. Ce sont des guerres de pauvreté et des guerres d'identité, les unes alimentant les autres. Il est ainsi possible de souligner l'importance des nouveaux paramètres qui président à l'évolution des situations. Logique de développement ou instabilité conflictuelle, l'enjeu est de taille, tant pour les Etats que pour éviter que le désordre ne gagne de proche en proche des régions entières. De même, les humanitaires constatent : « *Au Soudan, en Somalie, au Burundi, au Libéria ou en Sierra Leone, la faim n'est plus la conséquence des conflits modernes mais leur arme de prédilection*¹⁴ ».

Dès lors, le rôle des différents acteurs se trouve transformé.

L'Etat nourrit à l'égard de l'action humanitaire une relation complexe. De nombreux débats ont souligné le caractère paradoxal de ce lien¹⁵. Le plus souvent, c'est une lecture plus nuancée du discours étatique qu'il conviendra de retenir : l'argument de la puissance ne s'opposant pas dialectiquement à l'excuse de l'impéritie. Mais surtout, le soutien apporté par les Etats à l'aide humanitaire déployée sur le court terme dissimule le désengagement des Etats dans l'aide apportée au développement sur le long terme (cf. infra).

L'immixtion de l'Etat dans le domaine humanitaire n'est pas sans rejaillir sur la philosophie des actions caritatives. L'émergence d'une action humanitaire d'Etat ne constitue que le premier pallier d'un mouvement d'appropriation de l'humanitaire par les Etats. La protection armée des activités de secours, sous le sceau de l'ONU, et plus encore la multiplication des interventions humanitaires seraient le point d'orgue de cette « OPA ».

Nonobstant le fait qu'elle désorganise le code déontologique des ONG, l'étatisation de l'humanitaire recèle des dangers que ne se font pas faute de dénoncer les pays qui peuvent être les destinataires de l'action humanitaire d'Etat : certains y voient la résurgence du colonialisme, d'autres, l'instrumentalisation des Nations unies par les Etats intervenant.

L'intervention sélective de la communauté internationale dans les conflits alimente les critiques dénonçant la reviviscence d'un comportement colonialiste. L'intervention humanitaire serait génératrice d'un néo-colonialisme par lequel les Etats, essentiellement occidentaux, non seulement dispenseraient une idéologie qui relève de l'ethnocentrisme, mais reproduirait la domination sur les pays « cibles »¹⁶. L'intervention armée des Etats, sous l'égide des Nations unies est vilipendée : les

¹⁴ Sylvie Brunel, *L'impunité des affameurs*, in Le Monde, 16 octobre 1997.

¹⁵ Le Monde des débats, « L'alibi humanitaire », janvier 1993, p 2 à 8. Et notamment : « *L'assistance humanitaire...peut avoir un sens très différent suivant qu'elle se déploie dans un pays où l'Etat n'existe plus ou dans une région où les Etats abusent de leurs droits... Ne sert-elle pas souvent d'alibi à l'impuissance des Etats qui la mettent en œuvre ou, au contraire, à leur secret désir de puissance ?* »

¹⁶ N.E. Ghazali, « Heurts et malheurs du droit d'ingérence humanitaire », in *Relations internationales et stratégiques*, 1993, n° 22, p 77 : Depuis plus d'un siècle, la doctrine humanitaire use du même discours angélique, mais pour légitimer d'abord la politique de puissance et d'ingérence. De cette manière, elle représente « une simple masque d'humanisme sur une tête de conquistador , elle sert de camouflage à la politique d'hégémonie » .

nouvelles guerres expéditionnaires sont dénoncées¹⁷. La diatribe développée à l'encontre des interventions d'humanité est relayée par celle qui s'adresse à la notion de « droit d'ingérence humanitaire ». Pour certains, « la mise en œuvre du droit d'ingérence humanitaire dépend des intérêts stratégiques des Etats et notamment de ceux des plus puissants d'entre eux¹⁸ ».

L'étatisation de l'humanitaire est d'autant plus décriée qu'elle soumet l'aide aux contraintes de la logique étatique. Nombre d'ONG sont en effet directement financées par les Etats. Cependant, celles d'entre elles qui demeurent indépendantes des subsides d'Etats ont toujours manifesté une extrême méfiance à l'égard de l'humanitaire d'Etat et, plus spécifiquement, à l'égard des interventions armées. Le président du CICR, M. Cornélio Sommaruga, insiste sur la nécessité de « *dissocier le rôle des organisations humanitaires impartiales de celui des Etats responsables, à un autre niveau et par d'autres moyens, de respecter et faire respecter le droit international humanitaire auquel ils ont souscrit. Vouloir faire fusionner ces deux fonctions distinctes en une seule et unique démarche dont les Etats, en se substituant aux organisations humanitaires, assureraient la mise en œuvre par les moyens de la contrainte, ne peut qu'amener l'action humanitaire à une impasse : sa politisation*¹⁹ ». Il convient, ici encore cependant, de nuancer le propos par la réalité : ainsi, même les ONG indépendantes restent tributaires des Etats par leurs besoins irrédutibles en renseignement, sécurité rapprochée ou encore en moyens logistiques²⁰.

Par-delà des considérations morales que l'on ne peut pas récuser et qui favorisent un apparent consensus de l'opinion publique grâce au jeu médiatique, la stratégie humanitaire permettrait selon certains auteurs²¹, dans le cas de la France par exemple, d'atteindre plusieurs objectifs simultanés : en premier lieu de justifier le maintien du siège permanent de la France au conseil de sécurité des Nations unies ; en deuxième lieu, d'assurer une présence militaire sans en avoir autrement les moyens. Il permettrait ainsi d'entraîner des troupes, dans une ambiance de conflit, et de parfaire leur formation (pratique de la langue anglaise par exemple).

De la même façon, devant la nouvelle hiérarchie des puissances qui tend à s'instaurer, les Etats cherchent soit à maintenir leur position, soit à l'améliorer ; il est significatif que le Japon au Cambodge, puis l'Allemagne en Somalie aient décidé de participer par exemple aux opérations de maintien de la paix.

2 – L'humanitaire comme substitut à la carence diplomatique.

Cette étatisation se prolonge dans l'instrumentalisation de l'Organisation des Nations unies. L'habillage humanitaire permettrait aux grandes puissances, voire à un « supergrand » d'imposer aux nations plus modestes des choix politiques puisque « *les Nations unies, dans la phase qu'elles traversent depuis la fin de la guerre froide, ne sont pas un sujet collectif mais un sujet confisqué par l'un de leurs*

¹⁷ Alain Joxe, « Humanitarisme et empires ». Le Monde diplomatique, Manière de voir N° 21, « Le désordre des Nations », Février 1994.

¹⁸ D. Wembou Michel-Cyr, « le droit d'ingérence humanitaire : un droit aux fondements incertains, au contenu imprécis et à géométrie variable », *African Journal of International and comparative law*, Vol 4, n° 3, octobre 1992, p 586.

¹⁹ C. Sommaruga, « Action humanitaire et opérations de maintien de la paix », CICR, 1993, p 266.

²⁰ *Bilan annuel*, MSF, 1991.

²¹ Maurice Torelli, *Les missions humanitaires de l'armée française*, Revue de Défense Nationale, 1993-3.

membres, les Etats-Unis²² ». Sur ce discours vitupérant l'hégémonisme latent des puissances occidentales, se greffe un propos opposé : l'action humanitaire déployée par les Etats ou sous l'égide des Nations unies masque l'incapacité de la communauté internationale à prendre en charge les nouveaux désordres mondiaux.

L'aide est une stratégie qui maquillerait le refus de la communauté internationale de régler politiquement et militairement certains conflits. Pour Médecins sans frontières, « *la protection des humanitaires est plus généralement le moyen de faire peu, de calmer l'émotion de l'opinion, de déguiser des abandons plutôt que le masque d'une nouvelle poussée hégémonique²³* ».

Le recours à l'action humanitaire ne ferait que traduire le défaut d'une politique étrangère cohérente. L'humanitaire suppléerait l'action diplomatique. Claude Malhuret, ancien secrétaire d'Etat aux droits de l'homme et ancien président de MSF, fut l'un des premiers à s'indigner : « *L'action humanitaire des gouvernements est devenue l'alibi de leur inaction diplomatique²⁴* ». Le professeur Bettati, promoteur du « droit d'ingérence », reconnaît lui-même que « *l'action humanitaire est devenue un substitut de la diplomatie qui donne bonne conscience aux responsables politiques²⁵* ». Selon G. Salamé, les opérations armées répondant à des fins humanitaires « *trahissent le déficit de la politique étrangère et signent peut-être la fin du diplomatique. L'humanitaire est un cache-sexe, en France en particulier, pour des machines diplomatiques rouillées faites de visions inexistantes et d'acteurs pléthoriques²⁶* ».

Le procès ainsi intenté à l'action humanitaire tend à révéler les dangers d'une action humanitaire étatisée. L'absence d'une volonté clairement manifestée de mettre fin à un conflit serait compensée par la délivrance de secours. A défaut de s'attaquer aux racines du mal, l'humanitaire soulagerait la douleur mais ne concourrait que marginalement à la résolution des problèmes. Selon le Secrétaire général de l'ONU, la mauvaise foi des Etats serait devenue patente avec le spectacle de leur mauvaise volonté à s'investir dans une opération militaire, fût-ce sous la bannière onusienne. M. Boutros-Ghali rapporte à ce propos, que « *lorsque le Conseil de sécurité a décidé d'élargir la Mission des Nations unies pour l'assistance au Rwanda (Minuar) en mai 1994, pas un seul des dix-neuf gouvernements qui s'étaient engagés à tenir des troupes en attente n'a accepté de fournir un contingent²⁷* ». Cette situation s'est renouvelée pour la Bosnie-Herzégovine lors de la création des ZPNU.

Dans le cas de la France, par exemple, l'intérêt que l'Etat français porte à l'aide d'urgence correspond, selon M.C. Delpal²⁸, à une relative démission politique en matière d'aide au développement et vient compenser l'essoufflement de la coopération Nord-Sud. Un programme d'aide d'urgence a le mérite d'être immédiatement visible, d'amener des résultats concrets rapidement. Une opération de secours permet de construire l'image d'une France qui aide, ici et maintenant, et

²² M. Chemiller-Gendreau, « *L'ingérence n'est pas une arme néo-colonialiste* », Libération, 3 janvier 1994, p 5.

²³ MSF, « *Face aux crises* », p 162

²⁴ Claude Malhuret, Le Monde, 20 Août 1992., p 4.

²⁵ Mario Bettati, Libération, 3 janvier 1994.

²⁶ G. Salamé, *Le Sud floué*, Le Monde des débats, janvier 1993, p 7.

²⁷ Boutros Boutros-Ghali, rapport S/1994/ § 43.

²⁸ Marie-Christine Delpal, *Politique extérieure et diplomatie navale, le droit d'ingérence humanitaire en question*, FEDN n° 50.

de mobiliser une opinion publique qui ne porte plus grande attention à une coopération à long terme, trop obscure, sans ressort. A l'inverse une aide d'urgence donne lieu à la réaffirmation très spectaculaire, instantanée et efficace de la solidarité française à l'égard des pays du tiers-monde. Derrière cette évolution apparaît le danger pour demain que la France ait plus d'humanitaire d'urgence à proposer qu'une véritable politique de coopération. Dès lors et paradoxalement, peut-on dans ces conditions encore parler d'une stratégie raisonnée et d'une politique finalisée quand l'intervention devient ponctuelle et limitée ?

Cette diplomatie morale apparaît ainsi de plus en plus comme un substitut commode à une politique défailante.

A ces éléments viennent se joindre d'autres faits particulièrement significatifs. Les Etats tendent à lutter contre l'apparition de nouveaux acteurs qui concourent à marginaliser l'importance du rôle étatique dans le champ de l'aide internationale et partant sur la scène internationale. Ainsi, la démarche de certaines ONG, bien que dépendantes des Etats, concourt à développer une rationalité qui se distingue de la rationalité étatique. Le « sans-frontiérisme », en tant que phénomène transnational, repose sur un processus de déterritorialisation : à savoir, ignorance des découpages territoriaux et affranchissement des prérogatives liées à l'exercice d'une souveraineté nationale ; volonté de transcender les délimitations et appartenances territoriales, ce qui passe par l'affirmation d'un universalisme. Cette déterritorialisation est vécue comme porteuse d'utilité, car elle permet de se dispenser des contraintes inhérentes à la démarcation territoriale et à la souveraineté. Se développe ici une rationalité spécifique, dont l'originalité est de provoquer des flux de mobilisation sociale qui échappent au contrôle de l'Etat et à sa logique. Ceci favorise à terme un affaiblissement de l'allégeance inhérente à la citoyenneté, ou du moins cette allégeance « change de nature pour devenir totale et composer avec d'autres allégeances²⁹ ».

B – L'instrumentalisation par les ONG : acquérir et renforcer leur légitimité aux dépens de celle des Etats.

1 – Les ONG acteurs internationaux concurrents des Etats.

La logique d'identification d'homme à homme, l'idéal universaliste (« *Rien de ce qui est humain ne m'est étranger* »), l'affirmation de la supériorité des intérêts de l'individu sur ceux de l'Etat, ainsi que la multiplication des ONG de l'urgence et des secteurs d'activité (transmission, architecture...), tous ces éléments favorisent la marginalisation des pouvoirs publics dans l'impulsion et la mise en œuvre des opérations d'assistance. Les ONG en sont les premières bénéficiaires. Cette délégitimation de l'Etat s'exerce sur deux plans différents,

Au niveau interne tout d'abord. les victimes en sont les pouvoirs publics du pays d'origine des ONG, c'est-à-dire les Etats occidentaux. Les ONG nourrissent souvent, à un degré plus ou moins fort, des suspicions à l'égard des autorités gouvernementales. Beaucoup d'humanitaires privés tendent à penser que l'aide publique, par sa nature même, affronte des contraintes de tout ordre -diplomatiques, politiques, économiques- qu'elle ne peut pas surmonter. Dès lors, l'humanitaire d'Etat est sans objet et n'a pas de raison d'être, puisqu'il ne peut s'affranchir d'une réalité que la philosophie même de l'aide d'urgence tend à transcender. Les « urgenciers »

²⁹ Bertrand Badie, *Le retournement du monde*, Paris, Dalloz, 1992, p 74.

dénoncent, souvent avec justesse, l'inadaptation des structures décisionnelles de l'Etat, en cas d'urgence humanitaire, les lenteurs et les incohérences administratives, une insuffisance en personnel réellement compétent. Cet argumentaire ne frappe pas uniquement les Etats et administrations occidentales, mais aussi leurs homologues du Tiers-Monde. A l'occasion d'une crise humanitaire, les pouvoirs publics représentant le pays aidé s'imposent, aux yeux des ONG, comme un obstacle, « *comme une gênante survivance de l'après catastrophe, comme si ces autorités, incapables d'empêcher l'avènement de l'horreur (ou provoquant délibérément l'horreur) avaient perdu toute leur légitimité et devaient laisser la place aux experts capables de la gérer*³⁰ ».

Dans « L'illusion humanitaire », Bernard Debré³¹ indique que deux types d'organisations humanitaires doivent être distingués : celles qui sont gérées au niveau gouvernemental ou inter-étatique (par exemple l'ONU) et les organisations humanitaires privées, les organisations non gouvernementales (ONG). Ces deux types d'organisations humanitaires ont en réalité des frontières assez poreuses. Les organisations humanitaires les plus importantes établissent en effet des liens avec le monde de la communication, car elles dépendent, financièrement de campagnes de télévision qui, seules, leur apportent la manne indispensable à leur intervention. Ce sont la multiplication des conflits périphériques » à l'intérieur d'Etats, qui ont favorisé le développement des ONG humanitaires privées (les « sans-frontiéristes »), particulièrement en France. L'ONU comme la Croix-Rouge ne peuvent en effet intervenir puisqu'il s'agirait alors d'une ingérence dans les affaires intérieures d'un Etat. Des médecins agissent partout où ils peuvent se rendre, défendant une conception de l'humanité à l'écart de la politique. Mais cet âge d'or de l'humanitaire est terminé, affirme l'auteur : les ONG se rangent de plus en plus du côté de l'action de l'Etat voire sollicitent l'intervention étatique pour mener à bien certaines opérations. Ils choisissent les populations qui méritent, selon eux, d'être aidées et, en se professionnalisant, finissent par revendiquer un monopole de l'humanitaire, tentant alors d'imposer leur propre analyse de la situation.

2 - Les ONG entre générosité et intérêts.

Mais les ONG ne s'arrêtent pas là Revendiquant une légitimité à agir sur la base de compétences techniques et organisationnelles, les humanitaires s'appuient également sur des arguments plus « philosophiques », plus idéologiques, surtout lorsqu'il s'agit d'intervenir sur une catastrophe politique. Il affirment, en effet, que la souffrance humaine n'appartient ni à un groupe social quel qu'il soit, ni à un Etat, mais uniquement à la personne qui souffre. Cette souffrance est dès lors opposable à tous : Etats, communautés, voire individus eux-mêmes de façon concurrente et simultanée.

Une véritable dynamique relève du développement du *charity business*, qui gère un immense appareillage, basé sur des centaines d'ONG concurrentes, disposant d'instances de démarchage de donateurs éventuels, de redistribution de leurs oboles, constituant autant de lobbies capables de manipuler les opinions publiques dans le sens de leurs orientations diverses, d'agents de contact entretenus sur les fonds ainsi rassemblés. Compte tenu de la concurrence des causes « victimaires » d'une part, et de celles des organisations caritatives, d'autre part, auprès d'une opinion (en majorité occidentale) sur-sollicitée et versatile, ces organisations consacrent une large part de leurs activités et de leurs ressources à

³⁰ Bertrand Badie, *Le retournement du monde*, Paris, Dalloz, 1992, p. 39.

³¹ Bernard Debré, *L'illusion humanitaire*, Paris, Plon, 1997.

capter l'offre oblatrice, au prix d'une association étroite avec le système médiatique et sa logique propre. Ainsi s'est développé un marché caritatif, parallèle au marché des armes et parfois fortement entremêlé à celui-ci, étayé sur un régime de démarchage apte à gérer une opinion constamment tenue en haleine afin de faire pression, grâce à son contrôle, sur les instances de décision étatiques et internationales. Comme tous les marchés, cependant, celui-ci est lié à un jeu d'offre et de demande, en l'occurrence de victimes à secourir et de compassion secourable, d'une part, l'ensemble ne fonctionnant que dans la mesure où l'accès aux victimes est assuré, fût-ce au prix de compromis douteux avec les diverses forces armées contrôlant cet accès, compromis qui ne sont pas sans conforter la position de celles-ci, voire leur légitimité et leur logistique, au prix d'une intensification des actes de victimisation.

Ce marché est également sensible à l'essoufflement de l'intérêt aggravé par la multiplication des causes. Par surcroît, l'entrée en scène du secteur « communautaire », qui dispose de ses propres réseaux d'ONG et de lobbying a accentué ces glissements. C'est pourquoi, on a pu observer que l'action des organisations caritatives se mêle à celle des Etats, auteurs de stratégies ambiguës de déstabilisation, d'hégémonie, de partages géopolitiques dont l'interférence complique les situations. Or la prise en charge croissante de l'action humanitaire par les Etats, ceux-ci se substituant à des ONG impuissantes à assurer l'accès aux victimes, multiplie les ambiguïtés tout autant que le taux de dramatisation nécessaire pour mobiliser l'opinion.

C – L'instrumentalisation spéculaire : Etats dispensateurs d'aide, Etats d'accueil, ONG.

1 – La légitimation par l'humanitaire

L'institutionnalisation de l'aide d'urgence par les pouvoirs publics tend également à se réduire à un processus de récupération et d'instrumentalisation technique et politique des ONG qui éprouvent, pour les moins assises d'entre elles, de grandes difficultés à se démarquer du pouvoir et à garantir leur indépendance.

Ainsi, les ONG sont en premier lieu des sources d'information prolifiques dont ne peuvent se désintéresser les institutions administratives. Pour évaluer la situation humanitaire d'un pays, les pouvoirs publics ont recours à des ONG qui, disposant d'équipes sur place sont souvent les mieux à même de recenser de manière coordonnée les besoins réels. En deuxième lieu, les ONG servent également de relais à l'Etat susceptible d'intervenir lorsque celui-ci ne peut, d'un point de vue politique, directement intervenir, sous peine de se voir accuser d'ingérence dans les affaires intérieures d'un Etat souverain. (exemple de la France au Mali lors du massacre de Touaregs). Dès lors, l'Etat intervient indirectement en donnant une certaine publicité au financement et à son soutien à des ONG. Ces actions peuvent être interprétées comme autant de signes ou avertissements adressés aux autorités du pays³².

³² Par exemple, en 1990, la France décida d'envoyer un hôpital mobile dans les territoires occupés palestiniens, à Gaza. Cet hôpital a été entreposé pendant trois mois dans un hangar sur le territoire hébreu, en attendant que les autorités israéliennes donnent leur autorisation pour qu'il soit effectivement envoyé aux Palestiniens. L'Etat hébreu ne s'était manifestement pas trompé sur l'utilité de cet hôpital mobile. Son envoi ne se justifiait que dans une perspective politique. Une telle opération était le moyen choisi par la France pour marquer ouvertement, mais sans pour autant susciter de

En troisième lieu, les ONG permettent, par leur présence dans une zone politiquement sensible, ainsi que par leurs activités, de construire l'image d'une crise d'origine politique, ethnique, tribale ou religieuse, en crise humanitaire. La médiatisation des crises, effectuée par le couple médias-ONG, instaure une grille de lecture et une perception des problèmes à partir de leur dimension humanitaire. Ce qui contribue à effacer, pour une durée variable, les autres aspects de la crise, en particulier les aspects politiques et stratégiques. Cette construction humanitaire d'une crise aux aspects souvent multiples, légitime l'intervention des ONG mais aussi, en retour, celle de l'Etat étranger. Celui-ci peut alors se retrancher derrière une lecture humanitaire d'un problème apparu dans le Tiers-monde, et justifier ainsi une intervention en son nom propre, sans faire l'objet de critiques de la part du pays aidé ou de ses partenaires. Les activités des ONG permettent de définir une intervention en termes moraux, ethniques, dont l'Etat peut profiter, effaçant provisoirement sa caractéristique principale : celle d'être un acteur à compétences multiples. En vertu de cette légitimité humanitaire, l'Etat peut revendiquer une supranationalité au-dessus de tout soupçon. Ceci lui ouvre la voie d'une présence active dans un théâtre extérieur auquel il n'aurait pas eu directement et facilement accès sans la construction, à plusieurs voix, d'un enjeu humanitaire.

La position de la France apparaît relativement singulière dans ce domaine. Les rapports institutionnels qui se développent entre l'Etat français et les ONG de l'urgence, s'ils obéissent à une logique de rationalisation de cette activité, sont plus complexes que la simple coordination opérationnelle. L'Etat semble chercher, de manière très empirique, à mettre en place un système souple, de contrôle de l'action des ONG, qu'il considère comme des vecteurs de l'image française à l'étranger. Il ne faut donc pas que cette image soit entachée par des dérapages lors du montage ou de la mise en œuvre des opérations de secours d'urgence. L'enjeu, l'image de la France à l'étranger, quels qu'en soient les artisans, explique en grande partie ce rapprochement avec les ONG. Ainsi, le secrétaire d'Etat chargé de l'action humanitaire déclare en 1988 : « *Nous [les pouvoirs publics] nous nous devons d'être là (...) pour soutenir les ONG qui travaillent déjà dans le pays (...) la France des droits de l'Homme a été représentée par ces médecins et ces humanitaires oeuvrant dans tous les pays* ³³ ».

Même si Bernard Kouchner déclare ne pas vouloir se servir des ONG, il n'hésite pas, par glissement symbolique, à identifier les ONG à l'Etat français, et à en faire les représentants d'un acteur à compétences multiples sur la scène internationale. Et il semble bien qu'ici une forme d'instrumentalisation politique des ONG soit à l'œuvre, instrumentalisation qui s'opère cette fois-ci au niveau des symboles et de la force politique de ces derniers.

2 - L'exemple de la Somalie.

L'aide humanitaire a pu connaître des voies similaires en Somalie. Roland Marchal³⁴ souligne combien l'aide humanitaire est devenue un enjeu réel pour les acteurs en cause. Ainsi, l'utilisation faite de l'humanitaire, (ailleurs dénommée instrumentalisation de l'aide humanitaire), revêt des formes particulièrement variées.

fortes réactions diplomatiques, sa désapprobation à l'encontre de la politique menée par l'Etat hébreu dans les territoires occupés.

³³ Bernard Kouchner, *Le rôle de l'Etat*, ENA mensuel, n° 187, 1988.

³⁴ Roland Marchal, *La militarisation de l'humanitaire, l'exemple somalien*, Cultures et conflits, L'harmattan, novembre 1993.

Il rappelle opportunément que trop souvent en effet, les observateurs ont tendance à oublier que l'intervention humanitaire en Somalie est antérieure à la crise de la dictature et qu'elle a joué un rôle non négligeable dans la survie du régime autoritaire, tout en contribuant à l'élaboration d'une culture de l'aide, qui pour n'être pas spécifique à ce pays possède un certain nombre de caractéristiques. C'est ainsi que l'Etat somalien a su habilement profiter de la rente de situation qu'autorisait la polarisation est-ouest dans la région en jouant de la concurrence Etats-Unis - Union soviétique. Il a su également user de la rhétorique tiers-mondiste et faire valoir sa pauvreté pour demander à la communauté internationale les moyens de pallier les conséquences des sécheresses désastreuses depuis l'indépendance, notamment après 1970. Mais c'est surtout après la guerre de l'Ogaden en 1978, que la Somalie a utilisé l'aide humanitaire dans une stratégie de consolidation d'un ordre politique, qui avait été mis en cause par sa défaite face à l'Ethiopie³⁵. Dans les années qui suivirent, près d'un million de réfugiés d'Ogaden entrèrent en Somalie, dans la région du nord-ouest (l'ancienne colonie britannique), la région centrale et le sud de la Somalie. Le régime de Siyaad Barré devint donc dépendant de l'aide humanitaire octroyée par les Etats occidentaux et le Haut commissariat aux réfugiés des Nations unies (H.C.R.)³⁶. L'aide humanitaire fut donc associée à une stratégie politique et militaire explicite du régime autoritaire. Certes, elle allait aux réfugiés mais dans des proportions de plus en plus réduites³⁷. L'Etat somalien utilisait l'essentiel de ces dons pour rétribuer ses clientèles ou pour nourrir son armée et ses milices.

L'implication de plus en plus patente des ONG dans des situations plus ou moins avouables n'a pas manqué d'entraîner un certain nombre de difficultés. La plus importante est celle de la neutralité. Employant plusieurs dizaines voire centaines de personnes, recrutées sur place au sein de la population locale, souvent sans aucune maîtrise réelle sur leur choix, les ONG sont perçues par la population comme les financiers de tel ou tel clan, de telle ou telle faction³⁸. Un second problème est constitué par le financement du conflit. Au regard de cet aspect des choses, Roland Marchal³⁹ tient à relativiser la dénonciation qu'il juge excessive de la part prise par l'aide humanitaire au financement des conflits. Ainsi, il souligne que cette question se pose dans tous les conflits armés et que les ONG, même si elles apportent leur obole à un processus particulièrement pervers, assument ce choix même s'il est porté sur la place publique. Il ajoute en substance, qu'il pourrait être

³⁵ En effet, profitant de la déliquescence de l'appareil d'Etat après la déposition d'Hailé Sélassié en octobre 1974, les périphéries de l'Ethiopie s'étaient révoltées contre le pouvoir central : durant l'été 1977, les forces du Front de libération de la Somalie occidentale, considérablement appuyées par l'armée somalienne, rentrèrent en Ogaden afin d'en expulser l'armée éthiopienne. Ce conflit donna lieu à un saisissant renversement d'alliances puisque les Soviétiques, alliés de la Somalie depuis 1963, optèrent pour le soutien à la révolution éthiopienne, alors que les Etats-Unis stoppaient leur très ancienne coopération avec Addis-Abéba et garantissaient la survie de l'Etat somalien. L'avancée victorieuse des troupes de Siyad Barré fut arrêtée grâce à l'arrivée du contingent cubain et à un pont aérien soviétique qui déversa les fournitures militaires nécessaires à la contre-offensive éthiopienne qui provoqua une véritable déroute somalienne.

³⁶ Lewis, I.M., *A modern history of Somalia. Nation and State in the Horn of Africa*, Boulder, West Press, 1988, p.246-248.

³⁷ Un audit de l'USAID en 1986 affirmait que 12 % seulement de l'aide attribuée par cet organisme atteignait réellement les réfugiés. Le taux moyen des détournements pouvait atteindre alors jusqu'à 75 %.

³⁸ La presse internationale a mis l'accent sur les taxes que devaient payer les ONG pour travailler en Somalie ou sur le coût des gardes qu'elles louaient.

³⁹ Roland Marchal, *op. cit.*

démontré de façon très argumentée que le pillage a eu une incontestable fonction de redistribution sociale et de remonétisation de l'économie. Ces tâches, dans lesquelles ni les ONG, ni les agences des Nations unies n'ont vraiment brillé, ont cependant incontestablement permis aux populations pastorales d'échapper à la famine, après les mauvaises pluies de 1991 et la vente de leurs troupeaux à des prix sacrifiés pour soutenir l'effort de guerre.

D - L'instrumentalisation par les populations aidées : la stratégie humanitaire des communautés aidées.

1 – Les sanctuaires humanitaires

Mais l'aide humanitaire peut aussi être instrumentalisée par les minorités. Jean-Christophe Rufin⁴⁰ a démontré le mécanisme grâce auquel une minorité qui est entrée dans la lutte armée pour la reconnaissance de son identité, ou un mouvement rebelle d'obédience plus politique, peuvent acquérir une reconnaissance politique sur la scène internationale, par le biais de l'aide humanitaire. Le concept de « sanctuaire humanitaire » est au centre de cette analyse. Pour éviter d'être prises en tenaille entre les opérations de guérilla et la répression organisée par le gouvernement central, pour ne plus voir récoltes, cheptel et autres moyens de survie quotidiennes confisqués ou détruits, ces populations s'expatrient souvent dans des pays avoisinants, et se regroupent dans des régions frontalières. Cette concentration de personnes, qui migrent dans des conditions souvent catastrophiques pour aboutir dans des camps de réfugiés, représente le « sanctuaire humanitaire » décrit par J-C Rufin. Ces zones sont en effet doublement protégées : protection géographique contre les offensives du gouvernement central par l'existence d'une frontière derrière laquelle les réfugiés se retranchent ; protection juridique, grâce au droit international qui assure la défense des réfugiés⁴¹. De plus, ces sanctuaires humanitaires deviennent très rapidement les bases arrières opérationnelles des groupes insurgés. Se mêlant aux populations réfugiées, les rebelles deviennent difficiles à identifier autant par les autorités centrales du pays d'accueil que par les équipes de secours, et trouvent un refuge internationalement couvert. Ceci assure l'indépendance des combattants en matière de ravitaillement : ils ne sont plus obligés de prélever des vivres sur la population civile, leurs besoins alimentaires et médicaux étant pris en charge par la communauté internationale. Par ailleurs, ces sanctuaires humanitaires permettent à ces mouvements de contrôler politiquement et idéologiquement les populations réfugiées. Les guérilleros, par un processus de ré-appropriation de l'aide internationale, peuvent se présenter comme l'autorité qui offre assistance et moyens de survie aux populations victimes de la guerre. Ainsi s'instaure un cercle vertueux : toute augmentation de la répression entraîne un exode qui grossit les camps de réfugiés, c'est à dire le sanctuaire humanitaire. Elle permet d'accroître l'appel à l'aide humanitaire, de multiplier les ressources du sanctuaire, et de renforcer la protection que lui confère l'opinion publique. Enfin, en investissant les camps humanitaires, en surveillant leur organisation et leur vie interne, les combattants peuvent mettre sur pied, dans ces zones privilégiées, les embryons d'un futur Etat, conforme à leurs

⁴⁰ Jean-Christophe Rufin, *Le piège humanitaire*, suivi de *Humanitaire et politique depuis la chute du Mur*, Paris J.C. Lattès, Pluriel, 1986.

⁴¹ Il convient bien sûr de relativiser cette conceptualisation par la réalité parfois plus complexe : par exemple au Rwanda et au Zaïre, ces camps de réfugiés n'ont pas toujours assuré une protection irréprochable.

aspirations. Il suffit d'avoir en mémoire l'exemple des camps de réfugiés palestiniens pour saisir l'importance des sanctuaires humanitaires. L'exemple des camps saharouis illustre aussi ce processus : les réfugiés installés dans le Tindouf constituent, en plein désert, une sorte de république en exil.

Les ONG ont rapidement pris conscience de l'engrenage dans lequel se trouve prise leur activité, et l'utilisation tactique qui est faite de l'assistance internationale, transformée en moyen de prolongement des guerres, alimentant les conflits en déchargeant les belligérants (gouvernementaux et rebelles) de leurs responsabilités en matière de production économique, notamment. Par surcroît, certains craignent que si l'hypothèse d'une multiplication de conflits locaux ou régionaux se confirme, l'aide humanitaire ne voit sa fonction tactique et politique devenir plus importante et difficilement maîtrisable. Face à ce dilemme, les ONG n'ont pu qu'adopter des solutions de compromis en secourant toujours les réfugiés, mais en essayant d'imposer leur contrôle sur l'acheminement et l'utilisation de l'aide. Cette situation souligne les difficultés de définir une ligne de conduite claire dans un contexte où les acteurs tendent en quelque sorte à s'instrumentaliser réciproquement.

2 - L'exemple de l'Afghanistan.

Gilles Dorronsorro⁴² souligne combien l'aide humanitaire s'est trouvée peu à peu réduite à l'état d'instrument entre les mains des commandants afghans : « *L'humanitaire joue un rôle dans la notoriété d'un commandant, condition pour recevoir davantage d'aide, et pas seulement humanitaire* ». Ici encore, l'aide a un rôle de légitimation du pouvoir des commandants qui sont crédités d'une certaine habileté pour avoir su amener une ONG à travailler chez lui et assurer la prise en charge des demandes de la population (santé éducation, reconstruction). De la même façon, les relations nouées entre les ONG et les commandants se sont révélées relativement ambiguës : la sécurité de l'ONG était, à l'origine, à la charge du commandant puis progressivement financée par les ONG qui ont consenti à payer les gardes dont le nombre est allé croissant. L'argument sécuritaire permet d'ailleurs au commandant d'influer fortement sur la localisation du projet, ce qui est l'assurance qu'il en gardera le contrôle. Enfin, l'aide humanitaire constitue un moyen d'enrichissement personnel pour les commandants qui perçoivent une dîme sur l'aide humanitaire. Aussi, l'aide humanitaire devient elle un enjeu de pouvoir entre les commandants et donne lieu à de véritables affrontements. Un projet d'aide humanitaire, surtout s'il est poursuivi sur plusieurs années, peut modifier sensiblement les rapports de force dans une région. Ainsi, si une aide a été possible en Afghanistan durant les années de guerre c'est que les ONG disposaient d'une base de départ située au Pakistan. Ici encore, l'aide humanitaire s'est trouvée tenue de composer avec un interlocuteur qui a rapidement compris tout l'intérêt qu'il pouvait tirer de la présence des ONG sur son territoire et qui a entrepris de les contrôler assez étroitement notamment par l'intermédiaire des visas et droits de passage. Dans un tel contexte, il apparaît expédient de tenter d'évaluer les conséquences de ces stratégies pour l'avenir.

⁴² Gilles Dorronsoro, *Les enjeux de l'aide en Afghanistan*, L'Harmattan, 1993

III – EN DEPIT DES APPARENCES, LES OPERATIONS D’ASSISTANCE HUMANITAIRE REPENDENT A DES OBJECTIFS PARTICULIEREMENT HETEROGENES QUI EN SOULIGNENT LES LIMITES.

A – Ces stratégies conduisent à des situations de plus en plus incertaines qui tendent non seulement à en brouiller le sens mais aussi à en remettre en cause les fondements.

Si le rôle des actions humanitaires menées par les ONG s’est trouvé revalorisé et a pu conduire même à certaines dérives, c’est probablement parce que les interventions militaires ont pu apparaître comme moins bien accueillies par l’opinion des pays occidentaux qui semble ne plus accepter que des soldats se fassent tuer pour des causes qui ne concernent pas directement leur pays.

Selon B. Debré⁴³, les interventions des Etats sont surtout conçues pour donner bonne conscience aux dirigeants des grandes puissances. Mais les interventions humanitaires, qu’elles soient publiques ou privées, sont elles aussi critiquables. Elles dépendent de plus en plus des médias. Il faut de « l’image », du « sensationnel », des images d’horreur qui susciteront l’émotion des téléspectateurs. Ces images permettent à la fois aux journaux télévisés d’avoir un fort taux d’audience et aux organisations humanitaires de recevoir des fonds qui ne seraient probablement pas aussi importants si des images plus « neutres » étaient diffusées⁴⁴. Quant au téléspectateur, il a besoin de voir pour donner. Sa bonne conscience sollicitée dans l’urgence se satisfait amplement du don qui, semble-t-il, lui permet d’ « oublier » . Le donateur s’identifie au héros de l’action humanitaire en versant une somme d’argent (« *Nous avons sauvé des vies humaines* »)

Cette évolution apparaît cependant comme dangereuse car elle favorise les interventions spectaculaires, médiatiques, au détriment des interventions limitées aux enjeux jugés moindres, et concourt, par là même, à rendre plus complexe l’analyse des situations locales.

1 - Une situation de plus en plus floue

a) Un concept de plus en plus imprécis.

Si les critiques adressées aux Etats ne sont pas totalement erronées, elles peuvent paraître singulièrement réductrices au regard des enjeux de l’action humanitaire. Le ralliement des Etats au déploiement des actions menées par les ONG n’est pas toujours source de récupération cynique et intéressée. La présence des Etats, soit par le biais des armées soit par celui des représentants des organismes caritatifs d’Etat, évite de laisser dans l’ombre des situations de détresse qui auraient été ignorées. En ce sens, non seulement l’action humanitaire des Etats n’est pas, en tant que telle, répréhensible ou critiquable mais la présence humanitaire des Etats joue un rôle tout à fait précieux pour la surveillance et l’évolution du conflit.

Dans ces conditions, la thèse de l’alibi humanitaire⁴⁵ comme alternative à une politique étrangère doit être reformulée. Plus qu’alibi de l’impuissance, l’humanitaire s’est plutôt révélé être un piège pour les Etats. Car, dès lors qu’étaient portées à leur connaissance les exactions commises, que ce soit en Somalie et en

⁴³ Bernard Debré est médecin et a été ministre de la Coopération du gouvernement Balladur.

⁴⁴ Jean-Christophe Rufin, *Les causes perdues*, Gallimard, 1999.

⁴⁵ cf. supra chap. II.

Bosnie, il leur était difficile de ne pas réagir. Face à ce dilemme, les Etats tergiversant n'ont pas su ou eu la volonté de mettre à profit de nouveaux modes de résorption des conflits. La réaction a emprunté des voies mal définies ou à contretemps de sorte que les solutions apportées par la communauté internationale ont sans doute discrédité la fonction humanitaire elle-même.

Il est toutefois un critère important permettant d'identifier une intervention à fins humanitaires : l'objectif de l'action. Le problème est de savoir si la finalité humanitaire doit être exclusive ou si elle s'accommode d'objectifs parallèles. Ainsi, l'opération « *Provide Comfort* » peut se concevoir comme une opération essentiellement humanitaire. Néanmoins, l'unicité du motif humanitaire est rarement réalisée : l'encadrement militaire de l'aide sera généralement couplé avec une opération de police, comme en Somalie ou au Rwanda, quand il n'est pas un mobile accessoire comme en Haïti.

Dans certains cas, le mobile humanitaire est unique. Ainsi, la finalité humanitaire constitue la motivation exclusive de l'opération « *Provide Comfort* ». Pour autant, on ne saurait se dispenser d'une analyse dépassant la seule argumentation juridique. A l'argumentation suivant laquelle les Etats de la coalition ont voulu pallier les conséquences néfastes de la guerre, il faut ajouter de réelles considérations géostratégiques : l'incitation au retour des 2,5 millions de réfugiés s'inscrit dans le cadre du principe d'intangibilité des frontières. La conservation d'un équilibre, aussi précaire soit-il, dans la région justifie que, face à la menace islamiste, le régime de Saddam Hussein soit maintenu⁴⁶. En Bosnie et en Albanie, le motif humanitaire est exclusif : au travers de la surveillance de l'espace aérien et des bombardements de sites serbes (en ex-Yougoslavie) ou grâce aux patrouilles sur les itinéraires d'emprunt et de distribution des secours (en Albanie), il s'agit de rétablir la sécurité des voies d'acheminement de l'aide humanitaire⁴⁷.

Dans d'autres cas, on peut assister à la conjugaison d'une opération humanitaire et d'une opération de police. Pour ce qui concerne Haïti, le mobile humanitaire n'est pas le principal motif invoqué pour justifier l'intervention. Il n'est cependant pas exclu. Le Conseil de sécurité, dans la résolution 940 (1994) se déclare « *gravement préoccupé par l'ampleur de la détérioration de la situation humanitaire, ... et en particulier la multiplication des violations systématiques des libertés civiles commises par le régime de facto illégal, le sort tragique des réfugiés haïtiens et l'expulsion récente du personnel de la Mission civile internationale en Haïti (MICIVIH)* » (4^o considérant).

Dans le cas de la Somalie et du Rwanda, le recours aux armes répond à une double vocation : assurer la protection des opérations humanitaires et restaurer l'ordre public. L'imbrication de la mission humanitaire et de l'opération de police est étroite, mais on peut raisonnablement admettre que l'allégation légitime et principale réside dans le motif humanitaire.

S'agissant de l'intervention au Rwanda, certains ont jugé que la France n'est pas une partie impartiale. Ainsi, le *New York Times* considère-t-il l'intervention française comme une « anomalie » dans la mesure où elle a « *armé et entraîné les milices parrainées par le gouvernement hutu, qui sont accusées de manière crédible*

⁴⁶ Ce qui pouvait justifier le fait que l'armée américaine se soit abstenue de poursuivre son offensive jusque Bagdad, en février 1991.

⁴⁷ En ex-Yougoslavie, le mobile humanitaire est effectivement unique au départ de l'intervention. Cependant, au fur et à mesure de l'évolution de la situation, d'autres mobiles sont venus s'y agréger.

de perpétrer les massacres contre la minorité tutsie⁴⁸ ». De même, la presse allemande suspecte Paris de tenter, au travers de son intervention, de « stabiliser sa zone d'influence, la zone francophone⁴⁹ ». Le *Guardian* se montre encore plus acerbe puisqu'il considère que « le déploiement français actuel que les officiels présentent avec cynisme comme une action humanitaire en réponse à une demande publique d'intervention s'inscrit davantage dans la lignée de la politique traditionnelle de l'Élysée, destinée à empêcher le FPR de prendre le pouvoir⁵⁰ ».

Par ailleurs, certaines situations ponctuelles permettent de s'interroger sur une éventuelle dérive du mandat, qui serait passé d'une action humanitaire (et sécuritaire) à une mission d'interposition voire d'imposition de la paix ou de police. Le déroulement de certaines opérations militaires, notamment la constitution de barrages à Gikongoro, au nord de la zone humanitaire sûre, destinée à endiguer la progression du FPR, pourrait être interprété comme une falsification du mandat originel. Ainsi, au vu de ces opérations, pour certains commentateurs, « quelle que soit la raison humanitaire qui est donnée, la France a, de fait, choisi son camp ; Elle s'écarte de la neutralité qu'elle tentait d'observer en secourant des populations indifférenciées, et, dans les faits, elles devient sur place une sorte de force d'interposition⁵¹ ».

En outre certaines entreprises, bien que ponctuelles, se sont davantage assimilées à des opérations de police qu'à une action militaire défensive. Certaines unités ont dû procéder au désarmement de gangs, le plus souvent à la demande des autorités locales⁵². Ces actions, si elles étaient bien conformes aux dispositions de la résolution 929 (1994) sur les moyens employés, n'étaient plus compatibles avec le but de la mission. Reconnaître une telle position reviendrait à conclure que l'intervention française a outrepassé le mandat qui lui avait été confié.

Le développement des actions humanitaires ne peut être raisonnablement suspecté d'avoir servi d'alibi à l'inaction politique (l'examen détaillé de chacune des situations rencontrées au Kurdistan, en Somalie, au Rwanda ou encore en Bosnie par exemple, montrerait que la charité publique menée par les gouvernements a toujours été bien ordonnée, c'est à dire guidée par des impératifs politiques ; de plus, dans les faits, la rhétorique humanitaire a surtout fait office de rideau de fumée soit pour servir d'alibi à la dérobade politique (Yougoslavie, Rwanda), soit pour légitimer au contraire des interventions militaires classiques (Haï ti ou Panama). Notons d'ailleurs que, dès lors que la logique humanitaire heurte de front - et explicitement - la raison d'Etat comme c'est le cas en Tchétchénie, elle est mise subrepticement entre parenthèses. En revanche, il est possible de noter que le discours de la morale a permis d'évacuer tout débat de nature politique sur ces différents engagements et leur signification. Par surcroît et de façon plus inquiétante, certains auteurs ont souligné les risques inhérents à la généralisation de stratégies humanitaires. La Bosnie et le Rwanda l'ont amplement démontré⁵³, l'« humanitarisation » de la politique apparaît ainsi comme une grave régression dans laquelle l'émotion et le silence tiennent lieu de substitut à la révolte et à l'action.

⁴⁸ *Le Monde*, 26 et 27 juin 1994.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ cité par Luc Rozenzweig dans *Le Monde* du 6 juillet 1994.

⁵¹ C. Lesnes dans *Le Monde* du 6 juillet 1994.

⁵² Sur le déroulement de ces missions ponctuelles, voir les déclarations du général Lafourcade, commandant de l'opération Turquoise in *Le Monde* du 9 juillet 1994.

⁵³ Rony Brauman, *Le Débat, Le sacre de l'urgence*, mars avril 1995.

b) Des rapports ambigus avec la sphère militaire.

Cependant l'intervention humanitaire ne va pas toujours sans occasionner l'instauration de relations parfois ambiguës avec les militaires. Ainsi, la coopération entre les différentes organisations humanitaires ainsi que les relations entre militaires et civils appellent, à de nombreux égards, une rationalisation accrue permettant de cesser d'osciller entre un mélange flou de militarisme et d'humanitarisme servant des intérêts parfois mal identifiés. A titre d'exemple, Les Nations unies ne disposent pas, à l'heure actuelle, d'accord sur l'utilisation de la force par les Casques bleus dans le cadre des opérations humanitaires, notamment parce que personne ne sait si cela sauverait des vies ou éviterait la propagation des conflits.

L'action humanitaire est critiquée tantôt pour sa neutralité (CICR) tantôt pour sa complicité supposée avec l'emploi de la force. Pierre de Senarclens⁵⁴ reconnaît lui aussi qu'il n'est pas toujours possible de concilier témoignage humanitaire et aide humanitaire, car cette dernière suppose aussi des accords avec des gouvernements et des rebelles pour entretenir une certaine discrétion sur la violation des droits de l'homme. Selon cet auteur, « *il existe des problèmes humanitaires qui n'ont pas de solution humanitaire* ». L'action humanitaire n'a pas été en Bosnie, par exemple, un détonateur mais bien un retardateur de l'action militaire, un paravent derrière lequel les gouvernements occidentaux masquaient leurs divisions et leur impatience, « *une feuille de vigne* » qui dissimulait leur incapacité à protéger les victimes, comme l'avouait une commissaire européen en 1996⁵⁵. Pour ne rien dire des effets pervers de l'aide humanitaire, qui parfois nourrissant les combattants, prolonge les conflits. De façon plus polémique, cet observateur se montre particulièrement sévère avec le monde politique, auquel il reproche d'avoir utilisé l'humanitaire à des fins idéologiques. De la même façon, il n'est pas moins tendre envers les militants de l'humanitaire qui, selon lui, utilisent leur célébrité pour faire des carrières politiques.

L'armée française, comme d'autres armées nationales, remplit depuis longtemps des missions humanitaires. Ainsi, elle peut intervenir pour sauvegarder la vie des ressortissants français et étrangers vivant sur le territoire d'un Etat, incapables d'assurer leur sécurité pour cause de guerre civile ou de conflit international ; pour faciliter l'acheminement de vivres ou de médicaments, à la demande d'un gouvernement afin de lui permettre de faire face à des situations de conflit, soit à une catastrophe naturelle ; dans le cadre de la vieille notion d' « intervention d'humanité » qui reconnaissait comme un droit l'exercice du contrôle international d'un Etat sur les actes de souveraineté intérieure d'un autre Etat contraires aux lois de l'humanité ». Par exemple, lorsque la France intervenait en 1860 en Syrie pour sauver les Maronites massacrés par les Druzes. Aujourd'hui condamnée par le droit international, elle n'en a pas moins servi de justification à l'intervention de l'armée française libérant le peuple centrafricain des turpitudes de l'empereur Bokassa. Dès lors, on peut s'interroger sur le fait de savoir si l'humanitaire n'est pas devenu un volet de la sécurité collective.

La logique humanitaire s'applique à penser les situations de crise suivant une grille d'analyse très simple, pour ne pas dire simpliste : urgence, réhabilitation, développement sont ses maîtres-mots. La logique militaire, quant à elle, raisonne en fonction d'impératifs différents centrés sur la sécurité. Elle sont donc essentiellement

⁵⁴ Pierre de Senarclens, *L'humanitaire en catastrophe*, Presses de Sciences po, 1999.

⁵⁵ Cependant, lorsque la situation se fut dégradée (en fait dès la fin juin 1995), l'aide humanitaire a été purement et simplement supprimée pour cause d'impossibilité d'accès aux populations

différentes, ce qui n'implique pas qu'elles soient essentiellement contradictoires, mais cela signifie qu'il faudra essayer de définir des règles d'interaction. Certains peuvent s'en émouvoir et déplorer ce qui peut apparaître comme une confusion, mais les évolutions actuelles et les formes présentes d'intervention internationale indiquent qu'elles vont devoir coexister. Il faut citer ici le développement rapide des actions civilo-militaires qui, dans une logique de coopération entre de multiples acteurs (militaires, humanitaires, industriels...) sont parvenues à établir de nouveaux rapports en menant à bien des opérations de reconstruction. En ce sens, elles initient une nouvelle forme de stratégie visant à obtenir, à partir d'une aide humanitaire initiale, une sorte de retour sur investissement quantifié en termes de contrats de travaux, équipements, services.

Les ONG, tout en soulignant les dangers d'une trop forte collusion de ces logiques, seront sûrement dans le futur amenées à réfléchir sur les implications de cette nouvelle donne. Ainsi, deux modèles se trouvent à l'œuvre : celui de l'ONG héroïque, libérée des contraintes imposées en général par les Etats, qui ne s'interroge pas sur son rapport à la violence et sur son insertion dans l'économie de guerre et travaille dans l'illusion d'un accès immédiat aux populations ; le modèle de Lyautey, qui assume une administration directe et le maintien de l'ordre, assurant un certain bien-être des populations. Au total cependant, il semble que l'avenir du pays doive demeurer l'objectif final à poursuivre sauf à encourir le risque de privilégier une approche dont les résultats sont prévisibles : le renouveau d'un nationalisme xénophobe qui servira de ciment à un nouvel autoritarisme.

Sur un plan juridique, l'ambiguïté majeure des interventions humanitaires semble résulter de la confusion des rôles entre la part humanitaire et la part militaire des opérations.

Dans sa thèse⁵⁶, Catherine Munsch propose que l'on établisse deux niveaux d'intervention militaire. Cette dissociation entre les opérations de protection de l'aide, d'une part, et les actions coercitives, d'autre part, parce qu'elle annihilerait l'amalgame entre les activités incompatibles, réhabiliterait à la fois l'image ternie des Casques bleus et la réputation galvaudée de l'assistance humanitaire. Cette dissociation rejoindrait d'une certaine façon l'idée avancée par le Secrétaire général des Nations unies en vue de confier aux OMP le soin de veiller à l'acheminement et au déroulement des activités de secours, et aux Etats celui d'assurer les missions plus offensives de rétablissement de l'ordre.

« *Le droit humanitaire était jusqu'ici un droit universel, le droit d'ingérence, est lui, un droit de l'inégalité* » comme le note Jean-Christophe Rufin⁵⁷. Après la période triomphaliste du Conseil de sécurité, les Etats ne vont-ils pas être tentés de rejeter l'acquis humanitaire tel qu'il a été péniblement consacré par le droit de Genève ? Et ce, d'autant plus que la dérive qui consiste à mêler l'humanitaire et le militaire conduit à de nombreuses ambiguïtés ? Dans l'ordre juridique institué par la charte des Nations unies, le Conseil dispose en effet d'une compétence discrétionnaire : l'ingérence ne constitue en rien une nouveauté ; elle est parfaitement légale. En fait, c'est l'opportunisme qui guide le Conseil en le condamnant à avoir une vision de l'humanité à la carte. L'action ne saurait être engagée contre n'importe quel Etat protégé par sa puissance militaire : l'approche sélective ne peut donc être que discriminatoire ; selon la « loi du tapage » prônée par Bernard Kouchner, cette discrimination est également entretenue par les médias qui

⁵⁶ Catherine Munsch, *Action humanitaire et droit international public*, Tours, thèse, 1999.

⁵⁷ Jean-Christophe Rufin, *La maladie infantile du droit d'ingérence*, in *Le Débat*, n°67, 1991.

alarment l'opinion publique, puis la laissent retomber en léthargie lorsqu'ils ont trouvé plus intéressant. Rompant ainsi avec l'impartialité qui est un principe de base de toute action humanitaire, il apparaît difficile de ne pas partager les réserves du ministre de la Défense, lorsqu'il fait la liste de tous les pays, tel le Soudan, qui connaissent une situation catastrophique, sans pour autant que l'on intervienne.

En somme, l'humanitaire tend à de venir de plus en plus illisible. Il peut être, selon les circonstances, l'alibi de l'action dans les endroits où les grandes puissances ont des intérêts ou le prétexte à l'inaction lorsqu'elles ont seulement le désir de calmer l'indignation momentanée de leurs opinions publiques devant les manifestations trop épouvantables de la désagrégation de sociétés abandonnées.

C'est ainsi qu'il est légitime de s'interroger sur le sens profond de l'intervention humanitaire. Ainsi, Claude Malhuret a pu être conduit à poser la question de savoir « *combien de temps va durer l'hypocrisie de nos gouvernants, incapables de décider d'une action, sachant que leur opinion publique la réclame et la remplaçant, pour montrer qu'ils font quelque chose, par une assistance humanitaire qui ne change rien au fond du problème. Combien de temps va-t-on encore tenter de nous faire croire que l'humanitaire peut tenir lieu de politique*⁵⁸ ? ».

2 - ...génératrice de grandes incertitudes.

a) Une sélectivité difficilement justifiable.

La concurrence des intérêts rend la stratégie humanitaire très sélective. Face à la multiplication des logiques, l'intervention extérieure semble devoir répondre à une somme de facteurs de plus en plus nombreux qui conduit le plus souvent à la paralysie ou à l'aveuglement.

Les causes de cet aveuglement volontaire sont variées. En premier lieu, s'impose l'effet de mauvais exemple qui réduit la politique humanitaire à une inaction pure et simple. Ainsi la Chine, dont les préoccupations sont relativement éloignées de l'Afrique, s'oppose-t-elle au vote d'une résolution condamnant les violations des droits de l'Homme au Soudan pour éviter de nouvelles condamnations des événements de la place Tien an Men ou de sa politique au Tibet. De même, Cuba s'oppose à certaines décisions de sanctions économiques ou encore le Soudan votera contre une décision de renforcer les forces militaires de l'ONU en Bosnie, craignant de voir un jour des Casques bleus à Juba.

Parmi les autres causes d'une action humanitaire sélective, il convient de citer l'ignorance (manque de données proprement politiques), et les difficultés financières qui viennent rendre plus difficile toute action. A ces raisons viennent s'ajouter les considérations de politique intérieure. Ainsi a-t-il été avancé que les Américains étaient intervenus en Somalie essentiellement pour sanctuariser le budget du Pentagone contre les projets de coupes budgétaires du Président Clinton. Et l'engagement de la France a pu être également analysé comme répondant à des raisons aussi peu honorables : la crainte de laisser les Américains occuper seuls le

⁵⁸ Claude Malhuret, *L'action humanitaire, alibi de l'inaction politique ?*, *Le Monde*, 20 Août 1992. Il est toutefois possible, ici encore, de nuancer ces indignations déclaratoires par l'observation du décalage entre la pression médiatique déployée en faveur de l'intervention et les protestations contre cette même intervention lorsque celle-ci fut mise en place, quelques mois plus tard.

terrain africain et concurrencer ainsi la politique traditionnelle de liens privilégiés entre la France et les pays francophones⁵⁹.

Concernant les principes, le discours humanitaire de la France ne peut être critiqué : il est généreux, solidaire de la misère et de la détresse des peuples. Il est sous-tendu par une éthique qui s'appuie sur les droits de l'Homme, individuels et collectifs. Il va même jusqu'à malmener au besoin la souveraineté des Etats et la raison d'Etat pour mieux servir et défendre les intérêts des peuples.

Les choses sont sensiblement différentes dans les modalités d'application. L'action diplomatique ne peut être confondue avec l'activisme humanitaire et l'assistance humanitaire ne peut pas être une fin en soi, sauf pour les acteurs non étatiques des relations internationales : les ONG, la Croix rouge, les Eglises. En clair, l'humanitaire seul ne paraît pas à même de réaliser à lui seul une politique et conduit à s'interroger sur la capacité d'une « diplomatie du cœur » et de la bonne conscience à constituer une véritable politique étrangère.

La gestion des crises relève, dans l'instant, de techniques, de procédures institutionnelles. De toute évidence l'usage civil des armes sera de plus en plus important et l'usage militaire de celles-ci se fera plus diversifié que par le passé. Il apparaît ainsi plus nécessaire de définir pour les stratégies humanitaires menées par les Etats une voie qui sache s'affranchir tout à la fois de la stratégie déclaratoire et des opérations d'intervention multiples et ponctuelles le plus souvent substitutives d'une véritable politique étrangère.

b) L'humanitaire, menace paradoxale pour les droits de l'Homme.

Un autre phénomène concourt à rendre le concept de stratégie humanitaire plus fragile jusque dans ses fondements. Guy Nicolas⁶⁰ a parfaitement analysé le processus de victimisation rencontré à de nombreuses reprises au sein des processus d'aide humanitaire. Il a ainsi mis en évidence les conséquences douloureuses qui, sans toujours apparaître immédiatement dans leur évidence, n'en sont pas moins à la source d'un véritable éclatement de la notion de droit de l'Homme.

Les acteurs locaux réagissent aux situations définies comme humanitaires, les anticipent parfois, voire les créent pour pouvoir en profiter à travers une véritable stratégie victimaire. Pour les dirigeants et militants des fractions « nationalistes », les pouvoirs en place ne détiennent aucune légitimité ni souveraineté. Leur discours n'est que l'expression d'un hégémonisme dominateur. Seule la nation opprimée est légitime. Elle seule détient le droit de mobiliser ses membres et de disposer de leur vie. Le martyre de leur nation justifie le recours à des mesures réactionnelles relevant des mêmes fondements que celles qui guident le comportement de leurs adversaires. A la limite, le suicide collectif de la communauté ou « syndrome de Massada⁶¹ » est préférable à « l'esclavage ». Paradoxalement, un tel discours renvoie à celui des militants anticolonialistes, fondateurs des nombreux Etats « légitimes », au nombre desquels on peut trouver ceux qui les oppriment

⁵⁹ Selon un haut responsable politique français, la France a fait le raisonnement suivant : « *Il faut bien y aller ; nous avons consulté tout le monde, Bongo, Houphouët, Diouf et ils nous dit que si les Américains y allaient et pas nous, ils auraient l'air ridicules en tant que francophones.* »

⁶⁰ Guy Nicolas, *Les conflits après la bipolarité*, in Culture et conflits, n° 8 Hiver 1992-1993 et du même auteur *Interventions armées et causes humanitaires*, L'Harmattan, n° 11, automne 1993.

⁶¹ Massada est une ville située près de la Mer morte, au sommet d'un piton rocheux, dans laquelle s'étaient réfugiés des zélotes après la prise de Jérusalem par les Romains et la destruction du Temple (70 PC). Il symbolise le dernier bastion de la résistance juive.

aujourd'hui. Il faut souligner que ces processus de victimisation consécutifs à ces phénomènes de « ré-enchantement du monde » se sont trouvés accentués et souvent accélérés par la « croisade » humanitaire qui s'est déployée au cours des trois dernières décennies, à partir des initiatives de quelques militants résolus à promouvoir le règne universel des droits de l'Homme. On peut noter cependant que cette victimisation des minorités fait voler en éclats la notion de droits de l'Homme en assignant systématiquement à la victime un rôle passif.

B – Les limites des stratégies humanitaires.

1 – Un outil difficilement maîtrisable et aux effets collatéraux imprévisibles.

La difficulté de l'idée selon laquelle l'humanitaire accoucherait d'une nouvelle diplomatie qui remplacerait la Realpolitik semble réelle. En effet, l'humanitaire, qui se veut apolitique, crée un effet politique qu'il est incapable de contrôler ; s'il prétend remplacer une diplomatie dont il n'était jusqu'ici que le supplément d'âme, alors il marque le dépassement d'une limite.

Pour Olivier Roy⁶², cette sorte de diplomatie morale comporte trois grandes séries de risques : en premier lieu, la stratégie humanitaire, quelle qu'en soit son auteur, repose sur la sensibilisation de l'opinion publique afin de donner aux gouvernements en place une motivation pour sortir de la Realpolitik. En second lieu, elle tend à faire prévaloir des problèmes ethniques sur des problèmes politiques. La situation irakienne révèle en effet qu'elle conduit à hiérarchiser des bénéficiaires de l'aide selon des critères ethniques. Une telle subordination ne peut qu'ulcérer les chiites, les pousser vers le pouvoir central et rendre plus difficiles les négociations entre les Kurdes et les autres parties de la population. Enfin, en troisième lieu, au Moyen-Orient, un soutien occidental effectué sur des bases ethniques encourt le risque d'apparaître comme la reprise de la vieille politique coloniale de promotion des groupes minoritaires pour isoler et briser l'unité du monde arabe.

A ce stade, il apparaît nécessaire d'évoquer les risques induits par le concept de droit d'ingérence : ou bien il est systématique, et s'épuisera dans des guerres interminables, la lassitude des opinions occidentales et les conflits d'intérêt étatiques ; ou bien, il est sélectif mais renvoie alors à la question de savoir qui juge de l'urgence et sur quoi intervient celui qui agit.

Par ailleurs, l'encadrement progressif des actions d'ingérence par des normes juridiques de plus en plus largement acceptées ne conduit-il pas à une disparition du concept même d'ingérence ? La possibilité d'une action d'ingérence légitime et inscrite dans le respect des règles juridiques paraît d'autant plus faible qu'elle porte au cœur même de la souveraineté d'un Etat et qu'elle heurte la conception qu'il se fait de sa propre identité et de son droit à la défendre. La réaction des autorités yougoslaves à l'intervention des forces de l'ONU illustre bien ce phénomène.

Fût-elle couverte par un droit d'ingérence, une opération humanitaire d'Etat est cependant toujours lourde de contraintes et d'ambiguïtés et trouve rapidement ses limites. Les échecs en ex-Yougoslavie et en Somalie témoignent des difficultés que rencontre sur le terrain le droit d'ingérence. « *Il est plus facile de sauver un Etat chancelant que de citoyens persécutés*⁶³ ». En effet, « l'action humanitaire institutionnelle » est handicapée par la lourdeur des procédures nécessaires à sa

⁶² Olivier Roy, « *Il n'y a pas de diplomatie humanitaire* », *Libération* 22 avril 1991

⁶³ Jean-François Revel, *Le regain démocratique*. Paris, Fayard, 1992.

légitimation. Le recours à la force doit obtenir l'accord du Conseil de sécurité des Nations unies qui, s'il n'est pas empêché par l'utilisation du droit de veto par l'un de ses membres, demeure le résultat de compromis, tenant compte d'intérêts souvent contradictoires.

Par ailleurs, comme en Somalie, l'ingérence humanitaire peut aussi, par le choix forcé qu'elle effectue, et s'appuyant sur la force, ne pas échapper à des risques d'escalade et susciter un conflit pour en éteindre un autre. En outre, l'impartialité peut être battue en brèche lorsqu'il s'agit d'envisager une action dans le feu d'un Etat puissant (ex Tchétchénie). Dès lors, le droit d'ingérence humanitaire peut-il se satisfaire de devoir choisir les victimes à secourir en fonction d'intérêts politiques et de rapports de force ?

De plus, l'humanitaire reste juridiquement difficile à encadrer ; Comme le précise M-C Smouts, « *le droit international est fait par les Etats et pour les Etats. Il est rarement sûr et se modifie selon les rapports de force*⁶⁴ ». En effet, il ne faudrait pas perdre de vue que la demande même d'accéder aux victimes, la revendication initiale des ONG, inclut, fût-ce implicitement, la reconnaissance du droit des Etats à « victimiser ». Mais au-delà de cette constatation de base, il est aussi vrai que, même lorsqu'il est appuyé par une force militaire et une mobilisation planétaire afin de « *couper la main au bourreau* », pour reprendre l'expression de Bernard Kouchner, l'humanitaire se trouve indéniablement dans l'incapacité de régler des conflits ethniques dont la solution semble nécessiter une nouvelle interprétation du droit et du politique, et le dépassement de l'Etat-nation comme seule forme d'existence humaine. En effet, le véritable nœud du problème semble se trouver dans l'impossibilité d'implanter l'Etat-nation ailleurs que sur sa terre natale, et dans l'incompatibilité, concrétisée par un discours nationaliste à outrance, entre ce modèle et la nature « mosaïque » d'une région. Cette incompatibilité ne permet pas seulement à des groupes communautaires, voire claniques d'accaparer le pouvoir au détriment des « sociétés civiles » et au mépris de la lettre même des constitutions, mais elle fait aussi dépérir la notion de frontière.

2 - Quelles limites aux stratégies humanitaires ?

Cependant l'humanitaire n'a pas encore trouvé son autonomie et les rapports de forces restent déterminants pour garantir la souveraineté. En ce sens, les stratégies humanitaires paraissent intrinsèquement limitées. Quelles que soient les justifications historiques versées au débat, il paraît illusoire d'imaginer qu'une puissance occidentale affronte la Russie pour exercer un droit d'ingérence humanitaire en Tchétchénie, voire en Arménie ou au Tadjikistan. Il paraissait incertain, à l'opposé, qu'un veto s'exerce contre les Etats-Unis lors de l'opération d'Haï ti : les Russes ayant actuellement accepté de revivifier la notion ancienne de zone d'influence impériale pour laisser le champ libre aux interventions américaines à la Grenade, Panama, Haï ti, voire même à Cuba dans le cadre de négociations bilatérales. La Russie attend manifestement la réciproque de l'Occident dans les zones qu'elle entend protéger, qu'il s'agisse de la Serbie ou des Etats limitrophes de la CEI.

Outre qu'elle est inconcevable militairement, une ingérence humanitaire entendue comme une stratégie d'un pays du Tiers-monde en direction d'un Etat protégé par des accords d'alliance avec une grande puissance serait automatiquement condamnée et réprimée en vertu du principe de la légitime défense

⁶⁴ Marie-Claude Smouts, *L'ordre neuf du président Bush*, in *Esprit*, Les cahiers de l'Orient, juin 1991, pp 181-188.

ou de l'assistance aux alliés, sans que la grande puissance puisse subir de sanctions légales de la part de l'ONU.

Ainsi bornées par la réalité des rapports de force, les formes juridiques de l'ingérence peuvent s'appuyer sur l'accord d'un Etat ou d'une faction au pouvoir pour admettre l'intervention humanitaire jusqu'à un quasi-ultimatum de l'ONU permettant d'assurer une protection militaire aux secours humanitaires :

Ainsi, la résolution 668 demandait que « l'Irak permette un accès immédiat des organisations humanitaires internationales à tous ceux qui ont besoin d'assistance dans toutes les parties de l'Irak ». Les sanctions éventuelles apparaissent évidentes sans qu'il soit besoin de les spécifier dans les textes ;

De la même façon, la résolution 770 d'août 1992 exhortait les Etats de l'ex-Yougoslavie à « *faciliter l'acheminement humanitaire à Sarajevo* » mais la disproportion entre les violations répétées des résolutions ou des accords entre les belligérants et la faiblesse des interventions militaires onusiennes est apparue au grand jour.

Enfin, concernant la Somalie, la résolution 794 de décembre 1992 autorisait par contre « le secrétaire général et les Etats membres à employer tous les moyens nécessaires pour instaurer autant que possible des conditions de sécurité pour les opérations de secours humanitaires ». Cette intervention a mis en lumière les limites de l'intervention, les frappes chirurgicales, symboles des nouveaux modes d'intervention possibles des grandes puissances étant peu opérantes pour désarmer une guérilla urbaine.

Dans tous les cas recensés d'interventions souhaitées par les opinions pour des motifs humanitaires (le sauvetage de victimes) ou démocratiques (le rétablissement de régimes renversés par un coup d'Etat, comme en Haï ti, l'intervention n'a finalement eu lieu que parce qu'un ou plusieurs membres du Conseil de sécurité ont cautionné ou organisé eux-mêmes l'intervention et le bilan que l'on peut en tirer est souvent mitigé et soumis à polémique. Fallait-il attendre autant pour arrêter les massacres rwandais ? Etait-il nécessaire de soumettre le peuple haï tien à un blocus pour régler un conflit qui n'était qu'interne ? Comment concevoir que les Casques bleus n'aient pas eu le droit de riposter à l'arme lourde contre les attaques de diverses factions en Bosnie ?

C'est pourquoi l'autonomie de la stratégie humanitaire reste encore infondée. Aussi la notion même de droit d'ingérence dans un nouvel ordre mondial est-elle remise en cause tant par certaines organisations humanitaires⁶⁵ que par les experts en relations internationales. G. Salamé constatait dès 1992 qu'un empire onusien devenait utopique : « *l'importation de l'Etat nation comme mode d'organisation politique de par le monde a sans doute aggravé la tendance au despotisme et à l'impunité dans la répression à l'intérieur de frontières reconnues (...) mais l'Occident répond à des appels d'empire, qui légalise ces ingérences, qui prend en charge des Etats en panne, devrait constater qu'il n'a guère les moyens de s'imposer comme bénéficiaire exclusif de cette usure du contexte. Décrédibiliser les Etats de tiers-monde permet à leurs minorités de s'émanciper, à leurs sociétés de cesser d'être brimées au nom de la compétence nationale, mais il permet aussi la floraison de multiples candidats à la succession : organisations religieuses trans-étatiques (...) ethnies à cheval sur des frontières enfin capables d'envisager leur réunification, diasporas mobilisées au sein même de l'occident...* ». ⁶⁶

⁶⁵ R. Braumann estimait récemment que les organisations humanitaires devenaient les otages de la bonne conscience occidentale.

⁶⁶ Ghassam Salamé, *Les grandes puissances, l'ONU et l'interventionnisme...*, L'état du monde, 1992.

Il faut noter enfin, que c'est également dans la famille spirituelle des tenants de l'intervention humanitaire – ceux qui font passer les principes humanistes et démocratiques avant la réalité cynique des rapports internationaux- que se recrutent aussi les adversaires les plus déterminés du droit d'ingérence : considérer que les pays occidentaux – et nécessairement avec le consentement de la Chine et de la Russie- ont le droit d'appliquer ou pas des sanctions, voire d'intervenir directement dans les guerres civiles, revient à légitimer *a posteriori* le colonialisme fondé au siècle dernier «sur la mission civilisatrice de l'homme blanc ». « *Au secours ! le colonialisme revient* » écrivaient récemment des universitaires spécialisés dans l'histoire de l'Afrique. Sur le plan des principes, les justifications des ingérences s'appuient sur la même volonté de faire cesser la « barbarie » de redécouper les Etats, de donner un gendarme international à « un assemblage anarchique d'ethnies » pour assurer « la paix tribale » et équiper le continent en hôpitaux, écoles et routes. Le concept de territoire sous mandat pourrait conduire à celui, plus explicite de « recolonisation internationale de l'Afrique ».

*
* * *

CONCLUSION

Bien qu'intrinsèquement limitées, les stratégies humanitaires apparaissent avant tout comme des instruments entre les mains des acteurs de la vie internationale. Oblitérées par le soupçon d'instrumentalisation tout à la fois par les Etats dispensateurs d'aide, par les ONG, mais aussi par les Etats destinataires de l'aide ou même par les populations aidées. Les interventions humanitaires apparaissent comme des outils particulièrement délicats dans leur emploi. Tour à tour vecteurs d'affirmation de puissance et de solidarité, elles peuvent rapidement se transformer en opérations suspectes de néocolonialisme ou d'ingérence inopportune voire d'entreprise de déstabilisation politique. Ce faisant, les stratégies humanitaires, loin de renvoyer à un concept unique, relèvent davantage de politique hétérogènes souvent floues et imprécises. Dans certains cas même, elles encourent le risque de porter atteinte à l'idée même de droits de l'homme en conduisant à une vision globale de l'individu ramené à une dimension de victime passive et privée de toute dignité. Par ailleurs et en tout état de cause, il faut se défier de toute confusion entre « ingérence humanitaire » et « ingérence démocratique ». L'amalgame simplificateur est fréquent et trompeur. Si la seconde est le prolongement occasionnel de la première, ni leurs modalités, ni leurs finalités immédiates, ni leurs résultats ne s'accordent pour reconnaître que la famine a été enrayée dans l'ensemble de la Somalie. En revanche, la lenteur de la mise en œuvre de l'accord d'Addis-Abbeba signé le 27 mars 1993 retarde l'établissement d'institutions démocratiques et le processus de réconciliation nationale.

Il est difficile de ne pas citer ici Dag Hammarskjöld, secrétaire général de l'ONU de 1953 à 1961 : « *le maintien de la paix n'est pas le rôle des soldats mais ils sont les seuls à pouvoir s'en charger* ». il soulignait ainsi la confusion réelle et profonde qui n'a de cesse de s'installer entre les sphères politique, diplomatique,

militaire et humanitaire. La difficulté tient en outre au fait que la non-définition claire des rôles des uns et de autres arrange les différents acteurs même si elle engendre des situations dommageables telles que la détresse des populations ou la persistance de situations de crise restées sans solution. Dans ces conditions, on voit mal comment l'impuissance des Nations unies pourrait ne pas perdurer.

Ainsi, la part prise par le concept d'intervention humanitaire ne manque pas enfin, de poser la question de la redéfinition des missions de l'ONU alors que les guerres entre Etats se font rares et que les civiles représentent aujourd'hui quatre-vingt-dix pour cent des victimes de conflits, contre vingt pour cent au début du siècle. L'ONU peut-elle rester une organisation fondée sur la souveraineté des Etats membre ou doit-elle admettre que certaines valeurs, comme le respect des droits de l'Homme prennent le pas sur le respect de la souveraineté ? la réponse à ces questions semble difficile sans une réforme du Conseil de sécurité. D'un côté, ce sont elles qui poussent le plus au respect des droits de l'Homme ; de l'autre, elle sont réticentes à partager leur pouvoir au sein de cette instance. Mais comment faire accepter l'ingérence dans ces conditions au reste du monde ?

Un fois de plus au cours de l'histoire humaine, le domaine politique semble être à la croisée des chemins entre la morale (et l'invention volontariste) et la raison d'Etat. L'action humanitaire semble être capable de se perpétuer comme appendice de l'un ou de l'autre, avec une formidable capacité de passer de l'un à l'autre. Mais il ne semble constituer, en tout cas, nullement une troisième voie.

*
* *
*

BIBLIOGRAPHIE

*

- Aron, Raymond, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Levy, 1962.
- Badie, Bertrand, *Le retournement du monde*, Paris, Dalloz, 1992.
- Bettati, Mario, *Ingérence humanitaire et démocratisation du droit international*, *Le Trimestre du monde*, n° 17, 1992.
- Boniface, Pascal, *La volonté d'impuissance*, Seuil, Coll. L'histoire immédiate, 1996.
- Bonnefous, Marc, *L'ingérence, droit et politique*, *Revue Défense Nationale*, n° 4, 1992.
- Brauman, Rony, *Le Débat, Le sacre de l'urgence*, mars avril 1995.
- Brunel, Sylvie, *L'impunité des affameurs*, in *Le Monde*, 16 octobre 1997.
- Chemiller-Gendreau, M, *L'ingérence n'est pas une arme néo-colonialiste*, *Libération*, 3 janvier 1994.
- Clausewitz, Carl von, *De la guerre*, Les Editions de Minuit, Paris 1984.
- Cohen, Samy, *L'opinion, l'humanitaire et la guerre, une perspective comparative. Perspectives stratégiques*, n°5, 1997.
- Debré, Bernard, *l'illusion humanitaire*, Paris, Plon, Tribune Libre, 1997.
- Delpal, Marie-Christine, *Politique extérieure et droit d'ingérence en question*, FEDN, n° 50.
- Dorronsoro, Gilles, *Les enjeux de l'aide en Afghanistan*, L'Harmattan, 1993.
- Dupuy, René-Jean, *L'ingérence internationale, jusqu'où ? Le droit d'assistance humanitaire*, Etudes, 1992.
- Ghozali, N-E, *Heurts et malheurs du droit d'ingérence humanitaire*, in *Relations internationales et stratégiques*, 1993, n° 22.
- Hassner, Pierre, *Plaidoyer pour les interventions ambiguës*, *Commentaire*, n° 61, 1993.
- Hof, Ulrich im, *Les lumières en Europe*, trad, Paris, Seuil, 1993.
- Kouchner, Bernard, *Le rôle de l'Etat*, *ENA mensuel*, n° 187, 1988.
- Joxe, Alain, *Humanitarisme et empires*, in *Le Monde diplomatique, Manière de voir*, n° 21, Février 1994.
- Lewis, I.M., *A moderne history of Somalia. Nation and State in the Horn of Africa*, Boulder, 1993.

- Marchal, Roland, *La militarisation de l'humanitaire, l'exemple somalien, Cultures et conflits*, L'harmattan, novembre 1993.
- Malhuret, Claude, *L'action humanitaire, alibi de l'inaction politique ?*, *Le Monde*, 20 Août 1992.
- Moreau-Defarges, Philippe, *Un monde d'ingérences*, Paris, Presses de Sciences-Po. 1997.
- Munsch, Catherine, *Action humanitaire et droit international public, thèse droit, Tours, 1999.*
- Nicolas, Guy, *Les conflits après la bipolarité*, in *Culture et conflits*, n° 8 Hiver 1992-1993 et du même auteur *Interventions armées et causes humanitaires*, L'Harmattan, n° 11, automne 1993.
- Pellet, Alain, *Droit d'ingérence ou devoir d'assistance humanitaire, Perspectives stratégiques*, 1995.
- Revel, Jean-François, *Le regain démocratique*, Paris, Fayard, 1992.
- Roy, Olivier, « *Il n'y a pas de diplomatie humanitaire* », *Libération* 22 avril 1991.
- Rufin, Jean-Christophe, *Le piège humanitaire*, Paris, J.C Lattès, Pluriel, 1986.
- Rufin, Jean-Christophe, *la maladie infantile du droit d'ingérence*, in *Le Débat*, n°67, 1991.
- Rufin, Jean-Christophe, *Les causes perdues*, Gallimard, 1999.
- Senarclens, Pierre de, *L'humanitaire en catastrophe*, Presses de Sciences po., 1999.
- Smouts, Marie-Claude, *L'ordre neuf du président Bush*, *Esprit*, juin 1991.
- Sommaruga, C, *Action humanitaire et opérations de maintien de la paix*, *CICR*, 1993.
- Thual, François, *Les conflits identitaires*, Ellipses, 1995.
- Torelli, Maurice, *Les missions humanitaires de l'armée française, Revue de défense nationale*, 1993-3.
- Revel, Jean-François, *Le regain démocratique*,
- Salame, Ghassam, *Le Sud floué*, in *Le monde des débats*, janvier 1993.
- Salame, Ghassam, *Les grandes puissances, l'ONU et l'interventionnisme...*, *L'état du monde*, 1992.
- Wembou, Michel-Cyr, *Le droit d'ingérence humanitaire*, in *African Journal of international and comparative law*, vol 4, n° 3, octobre 1992.
- West Press, 1988, pp.246-248.

A N N E X E S
