

LE DILEMME POLITIQUE DES OPÉRATIONS HUMANITAIRES

Hoyem BENFREHA

*Maître assistante, faculté des sciences politiques, université
d'Alger 3*

Les questions humanitaires occupent, depuis la fin du vingtième siècle, une place de plus en plus importante dans les relations internationales, à telle enseigne que l'on parle, actuellement, de l'émergence d'une idéologie humanitaire qui domine le discours politique international contemporain. L'humanitaire est devenu une nouvelle idéologie et la base d'une nouvelle éthique capable de mobiliser et de se substituer à des idéaux déçus¹. Cependant, cette idéologie en vogue ne réduit pas l'importance et la place de l'action humanitaire comme une manifestation sociale et un phénomène de société ainsi qu'une donnée de poids dans le jeu des relations internationales.

Cette tendance est à l'origine des différentes réflexions souvent paradoxales sur les objectifs et les enjeux de l'aide humanitaire et ses dimensions multiples ainsi que sur l'éventuelle contribution des actions humanitaires à l'évolution des conceptions théoriques sur le développement politique, économique et social. Le concept de l'humanitaire porte sur des objectifs concrets et précis. Il consiste à aider les populations en détresse et à restaurer les capacités de choix des victimes. Cependant, au cours de la dernière décennie, ces objectifs semblent avoir été mêlés à d'autres intérêts bien plus complexes. De nouvelles finalités et de nouveaux enjeux sont apparus avec l'accroissement des acteurs qui opèrent dans le cadre de l'humanitaire.

La tendance et les conséquences de cet accroissement des acteurs ont été explicitées par SOMMARUGA, l'ex-président du Comité International de la Croix-Rouge (CICR) selon lequel l'humanitaire est devenu un terme passe-partout en impliquant toujours plus d'acteurs, qui est à la fois magique et trompeur. Magique lorsqu'on le pare trop facilement de toutes les vertus en cas de succès, notamment sur

1 - BADIE Bertrand, *La diplomatie des droits de l'homme – entre éthique et volonté de puissance-*, Fayard, Paris, 2002, p. 239.

le plan diplomatico-médiatique, et trompeur lorsqu'il apparaît comme complice d'intérêts politiques et stratégiques particuliers ou comme alibi du laisser-faire².

L'évolution de l'humanitaire suscite à notre sens une nouvelle réflexion scientifique qui porte sur l'examen des acteurs de l'aide humanitaire et du rôle qu'ils jouent dans les relations internationales.

SECTION I - LES DIFFÉRENTES FORMES DE L'ACTION HUMANITAIRE

L'humanitaire a enregistré des formes différentes au cours de l'histoire des civilisations humaines et sa signification a été marquée par des évolutions structurelles importantes. Dans le même cadre, le développement du droit humanitaire a donné lieu à une poussée normative des concepts. Aujourd'hui, le terme « humanitaire » couvre une large gamme d'activités multidimensionnelles qui concernent des domaines de bienfaisance, de solidarité, d'assistance, de protection, de développement et de partenariat.

Les difficultés d'arriver à des lignes de démarcation entre les différentes formes de l'aide humanitaire ont incité au recours simultané aux nouveaux concepts comme : l'intervention, l'ingérence et l'opération humanitaire complexe. Dans ce cadre, BETTATI a souligné que dans le droit et la pratique interétatique, différentes notions relatives à l'humanitaire coexistent sans que des lignes de démarcation soient clairement définies : intervention humanitaire, action humanitaire, activités humaines, assistance humaine, protection humaine, coopération humaine, etc³.

Cette difficulté d'arrêter une définition pouvant répondre à l'ensemble des préoccupations de l'aide humanitaire n'empêche pas de passer en revue les principales tentatives de cerner les concepts formulés dans ce cadre.

1 - L'action humanitaire

L'action humanitaire se traduit notamment par l'apport extérieur de biens alimentaires ou matériels et des services sanitaires au profit des populations dont les conditions d'existence sont bouleversées comme les victimes de catastrophes naturelles ou des conflits armés.

Le fondement des actions humanitaires repose sur la charité qui n'est pas l'héritage d'une civilisation particulière ou d'une religion spécifique.

2 - MOOR Jonathan, *Des choix difficiles : les dilemmes moraux de l'humanitaire*, Gallimard, Paris, 1998, p. 10.

3 - BETTATI Mario, *Le droit d'ingérence : mutation de l'ordre international*, Odile Jacob, Paris, 1996, p. 92.

L'action humanitaire est, cependant, la résultante de la compassion qui exprime une volonté d'identification par rapport aux autres êtres humains à travers la solidarité mutuelle⁴.

Dans sa définition la plus simple, l'action humanitaire pour BRAUMAN, est celle qui vise, sans aucune discrimination et avec des moyens pacifiques, à préserver la vie dans le respect de la dignité, à restaurer dans leurs capacités de choix des hommes qui en sont privés par les circonstances. Elle est mise en œuvre pacifiquement et sans discrimination, en toute indépendance, neutralité et impartialité⁵.

Si cette définition limite l'action humanitaire aux moyens pacifiques, nous estimons que la définition proposée par FLORY est plus adaptée aux évolutions actuelles de la vie politique internationale puisque selon lui il s'agit d'une aide qui trouve son fondement dans le droit humanitaire et dans les résolutions de l'ONU. Elle a pour objectif de répondre d'urgence aux besoins essentiels de toute catégorie d'individus en situation de détresse, elle est distribuée par des institutions publiques, privées ou par des opérations conjointes, en conformité avec les principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité dans le respect de la souveraineté territoriale tenue elle aussi au respect des droits de l'homme⁶.

Cette interprétation rentre dans la définition d'un nouvel ordre humanitaire qui se crée et qui ne cherche plus à « humaniser » les guerres et donc les Etats, mais entend désormais opposer à l'inhumanité des formes nouvelles de conflits et de vie internationale, un ordre de respect pour la dignité des personnes⁷.

2- Aide et assistance humanitaire

Sur le plan terminologique, « l'aide humanitaire » ne se confond pas avec « l'assistance humanitaire » même si les deux démarches ont le même objectif : l'humanité de l'homme. Dans ce contexte, une approche juridique a été présentée par RICHARD Philippe :

- **L'aide humanitaire** se rapporte à une logistique menée soit par des organisations non gouvernementales, soit par des Etats envers d'autres Etats. Elle est multidimensionnelle et non- discriminatoire,

4 - SENARCLENS De Pierre, *L'humanitaire en catastrophe*, Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques. Paris, 1999, p. 17.

5 - ADAM Bertrand (et autres), *Militaires-Humanitaires-A chacun son rôle-*, Collection Les livres du GRIP, n°258-260, Editions Complexe, Bruxelles, 2002, p. 262.

6 - FLORY Maurice, *A la recherche d'une définition, aide humanitaire international : un consensus conflictuel ?* in : DOMESTICI-MET Marie-José. Centre d'Etudes et de Recherches Internationales (ed.), CERI, Université d'Aix-Marseille 3, Economica, Paris, 1996, pp. 33-34.

7 - BADIE B., *La diplomatie des droits de l'homme*, op.cit., p. 241.

parce que remise à un gouvernement dans le but que celui-ci organise le partage au profit de l'ensemble de la population. Elle nécessite donc le consentement de l'Etat en question. Elle risque aussi d'être détournée de son véritable but, le donateur acceptant de perdre le contrôle effectif de l'aide au moment où il remet celle-ci à l'Etat récipiendaire.

- **L'assistance humanitaire** est politiquement et techniquement plus complexe. Elle suppose un accès direct du donateur (Organisation Non-Gouvernementale, Organisations internationales, Etats) aux populations concernées par cette assistance en toute circonstance, et un contrôle de la distribution. Ceci exige un abandon de souveraineté de la part de l'Etat territorial. D'autant que, bien souvent, l'assistance humanitaire est organisée dans un climat conflictuel avec l'Etat territorial, il n'est pas sûr que cet abandon de souveraineté sera accepté⁸.

Si le droit à l'assistance humanitaire en période de conflits armés est reconnu depuis 1949 par les conventions de Genève, il est resté cependant, conditionné dans son exercice par la nécessité d'obtenir le consentement de l'Etat. Le droit de l'assistance humanitaire doit en effet se concilier avec le maintien de la souveraineté.

En réalité, la mise en œuvre de l'assistance humanitaire a ouvert le champ à des questions importantes et complexes, de nature juridique, politique et morale. L'expression articulée du droit d'assistance humanitaire a pris un large sens et a impliqué d'autres concepts comme le devoir ou le droit d'ingérence ou d'intervention humanitaire. Cette nouvelle tendance a favorisé la confusion et la polémique intellectuelle et politique.

3- L'ingérence humanitaire et le principe de souveraineté

L'idée de l'ingérence humanitaire a germé en 1987 avec la publication des travaux d'un colloque organisé par Mario BETTATI et Bernard KOUCHNER, sous un titre volontairement provocateur "le devoir d'ingérence", ils ont estimé que le devoir d'assistance humanitaire devrait s'inscrire dans la réglementation internationale sous la forme d'"ingérence humanitaire".

A l'occasion de l'ouverture de la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe sur les droits de l'homme le 30 mai 1989, le

8 - RICHARD Philippe, *Le droit d'ingérence en débat-approche juridique* -, in DUFFE Bruno-Marie, *Significations et enjeux de l'aide humanitaire*, Université catholique de Lyon, Faculté de Théologie, PROFAC, Lyon, 1996, pp. 87-88.

président français François Mitterrand a déclaré que : « Le devoir de non-ingérence s'arrête où naît le risque de non-assistance »⁹.

Dans cet esprit, BRINGUIER trouve que l'idée qui sert de fondement à la revendication d'un droit d'ingérence est finalement assez simple car elle est basée sur la célèbre formule : quand la maison brûle, on ne demande pas au juge l'autorisation d'y envoyer les pompiers »¹⁰.

Sur le plan juridique, les bâtisseurs du droit d'ingérence trouvent que ce « droit » ne serait que la conséquence logique de l'affirmation progressive de l'humanité en tant que sujet de droit. Et d'après le doctrinaire DUPUY « l'ingérence ne constitue en rien une nouveauté. Elle est parfaitement légale »¹¹.

Toutefois, les idées favorables à l'ingérence humanitaire ont fait l'objet d'une opposition et elles ont provoqué des contestations et même des rejets. Dans ce cadre, il convient d'inscrire les commentaires de FLORY qui considère que ce n'est pas parce que le conseil de sécurité a décidé dans quelques cas précis de passer outre la souveraineté de l'Etat pour acheminer une aide humanitaire qu'un droit coutumier est né. La prudence à cet égard s'impose¹².

Selon l'opinion d'autres juristes, le droit d'ingérence légitimée par des raisons humanitaires n'existe pas en tant que « droit » international, car, d'après cet avis, il faudrait plutôt parler d'un « devoir » d'ingérence¹³.

Sous l'angle du droit international, le principe de souveraineté étatique s'exprime à travers la compétence exclusive de l'Etat exercée sur son territoire et sur ses ressortissants et la Charte des Nations Unies consacre le principe de la souveraineté dans son article 2/7, en vertu duquel tous les Etats membres sont tenus de s'abstenir de toute ingérence dans les affaires intérieures des autres Etats. Cependant, ce principe pose des problèmes fondamentaux à l'ingérence humanitaire étatique.

La souveraineté étatique est un concept juridique mais aussi une notion politique, d'où à notre sens les difficultés qu'il pose et il est

9 - TORRELLI Maurice, « De l'assistance à l'ingérence humanitaire », *La Revue Internationale de la Croix-Rouge*, n°74, CICR, Genève, 1992, p. 246.

10 - BRINGUIER Pierre, « Droit d'ingérence droit d'initiative, droit d'assistance? » *Problèmes politiques et sociaux*, n°758-759, La documentation française, Paris, 1995, p. 23.

11 - TORRELLI Maurice, *op.cit.*, p. 252.

12 - FLORY M., *A la recherche d'une définition, aide humanitaire internationale*, *op.cit.*, p. 34.

13 - SANTOPINTO, *Cohérent ou indépendant ? Le dilemme de l'humanitaire. Militaires-Humanitaires - À chacun son rôle-*, Collection Les livres du GRIP, Editions Complexe, Bruxelles, 2002, p. 196.

difficile de démêler les aspects juridiques de la souveraineté des considérations politiques.

Dans la pratique, en cas de catastrophes naturelles, certains Etats proposent des secours suivant leurs moyens et possibilités. Ces propositions d'aide n'entraînent pas ipso facto une acceptation, car les considérations politiques peuvent être un facteur de refus. En 1976, la France a refusé l'aide proposée par les Etats Unis à l'occasion des dommages causés par un cyclone à la Guadeloupe. Pour la France l'acceptation de l'aide aurait signifié son incapacité en tant qu'Etat souverain à secourir efficacement ses propres ressortissants¹⁴.

Dans le même cadre, les Etats peuvent avoir la tentation de refuser de reconnaître l'existence d'un conflit armé, l'état d'urgence et la nécessité de secours extérieurs, de dénoncer l'ingérence sans pour autant pouvoir dégager leur responsabilité devant la communauté des Etats parties aux conventions de Genève.

Les raisons officielles avancées par les autorités politiques et militaires pour s'opposer à l'assistance humanitaire varient d'une situation à une autre. Elles vont de l'invocation de la souveraineté de l'Etat pour des raisons de sécurité, de l'autosuffisance dans le domaine de ressources, jusqu'à des prétextes bureaucratiques. Dans la plupart des cas, ces arguments dissimulent, comme le relève SOMMARUGA, la peur des responsables militaires et politiques de voir des témoins indésirables leur mettre des bâtons dans les roues dans la conduite d'une guerre où les moyens employés sont peu aptes à donner une image positive de la situation dans le pays¹⁵.

Cependant, dans un contexte plus général, le Conseil de sécurité peut prendre des dispositions qui limitent la souveraineté des Etats dans des situations qui paraissent menacer la paix ou la sécurité internationales. Néanmoins, les Etats restent d'une manière générale, attachés à leur souveraineté et en disposent sur le même pied d'égalité, dans la mesure où ils se respectent mutuellement.

4- L'intervention humanitaire

Les interventions ou les menaces d'intervention d'humanité ont marqué l'histoire par leur nombre. L'on cite dans ce cadre, l'engagement par la Grande-Bretagne, la France et la Russie en 1827 des troupes contre

14 - RYFMAN Philippe, *La question humanitaire : (histoire, problématiques, acteurs et enjeux de l'aide humanitaire internationale)*, grands enjeux, Ellipses, Paris. 1999, p. 115.

15 - TORRELLI Maurice, (Collectif), *L'ingérence humanitaire et le nouvel ordre mondial : le nouvel ordre mondial, réalité ou illusion ?*, Edition EDDIF, Rabat, 1993, p. 128.

l'Empire ottoman pour protéger les chrétiens et assurer l'indépendance de la Grèce, l'intervention de la France au Liban en 1860 pour protéger les maronites massacrés par les druzes et l'intervention en 1901 des grandes puissances européennes avec le Japon en Chine pour libérer les légations assiégées au cours de la révolte des boxers. Plus tard, en 1914, le président WOODROW Wilson a justifié l'engagement des forces américaines au Mexique par des raisons d'humanité¹⁶.

Ces exemples, qui demeurent historiques, nous incitent à s'interroger sur certaines des motivations formulées pour justifier les interventions d'humanité et qui peuvent être comparées avec les interventions humanitaires étatiques actuelles.

Le prétexte humanitaire a été invoqué pour imposer des interventions « d'humanités » qui avaient pour objectif la protection des ressortissants, des minorités, ou même pour « sauver de l'esclavage » des populations locales en Afrique. La protection d'humanité a souvent servi d'alibi aux politiques de puissance et facilité, au XIX^e siècle, les expansions coloniales et de ce fait les rapports de force sont restés déterminants sous le discours humanitaire. Ces actions, présentées comme humanitaires, « cachaient mal les véritables motivations d'Etat à la recherche d'expansion territoriale et de nouvelles ressources en matières précieuses »¹⁷.

Dans sa conception large, l'intervention humanitaire est la forme pratique de l'ingérence humanitaire, car elle autorise l'intervention armée d'un Etat sur le territoire d'un autre Etat pour mettre fin à des violations graves et massives des droits humains. L'intervention humanitaire est une action militaire contre un Etat, sans l'autorisation de celui-ci mais en invoquant des raisons humanitaires.

En effet, le terme de l'intervention humanitaire est entré dans le langage courant, mais le débat ne saurait être résolu par des finesses sémantiques ; il repose sur des dilemmes bien réels touchant à la légitimité morale et l'efficacité pratique¹⁸.

Cependant, l'intervention humanitaire doit reposer sur des principes directeurs comme la volonté de mettre fin aux souffrances des civils, de protéger une assistance internationale, d'imposer un cessez le feu ou pour participer à rétablir l'ordre dans un pays confronté à la guerre civile et dont les structures de gouvernement se sont effondrées et pour permettre à la population de reprendre le contrôle de ses institutions.

16 - SENARCLENS P., *L'humanitaire en catastrophe*, op.cit., p. 36.

17 - ADAM B., *Militaires-Humanitaires-À chacun son rôle-*, op.cit., p. 261.

18 - HASSNER Pierre, *De guerre et paix à violence et intervention*, des choix difficiles : les dilemmes moraux de l'humanitaire, MOOR Jonathan (dir.), Gallimard, Paris, 1998, p. 34.

Suivant les principes de la souveraineté nationale l'armée ne doit intervenir que dans des « circonstances exceptionnelles » où les acteurs classiques ne disposent pas des capacités logistiques nécessaires pour lancer des interventions d'urgence. Ainsi, comme l'a proposé RUFIN, quand l'insécurité est trop massive, seuls les moyens militaires peuvent permettre d'atteindre les victimes, même s'il est admis que le métier principal des armées n'est pas de faire de l'humanitaire mais d'assurer la sécurité¹⁹.

La présence militaire peut être effectuée à la demande de l'Etat en question ou par les Nations Unies ou d'autres organisations internationales présentes sur le terrain. Cette présence s'effectue suivant le contexte de « l'intervention humanitaire » par des forces nationales, des soldats internationaux (casques bleus), ou des forces militaires étrangères (de coalition ou d'un seul pays).

Toutefois, comme l'ingérence, l'intervention humanitaire a suscité des controverses ; les arguments s'opposant à la pratique de l'intervention militaire s'appuient sur le fait que la tolérance de cette intervention reviendrait à créer une grande incertitude dans les relations internationales et risquerait de nuire à tout le système de sécurité mis en place sur la base de la charte des Nations Unies, comme il porterait des risques manifestes d'abus, de violations des droits de l'homme pouvant donner prétexte à intervenir avec d'autres desseins²⁰.

SECTION II - LES PORTÉES DE L'AIDE HUMANITAIRE

1 - Le rôle de l'Etat dans l'aide humanitaire

Pendant la guerre froide, les Etats ne souhaitaient pas intervenir directement sur le plan humanitaire et le système des Nations Unies était souvent paralysé. L'intensité de l'affrontement idéologique Est-Ouest laissait peu de temps, d'énergie ou de vision morale pour des interventions authentiquement humanitaires lorsqu'elles étaient nécessaires. Le cas du Cambodge dans les années 70 avait un caractère exemplaire. Dans de telles conditions, les actions du secours humanitaire ne pouvaient, le plus souvent, être acheminées que par des Organisations Non Gouvernementales (ONG) et le CICR. La fin de la guerre froide a créé de nouvelles conditions pour un rôle étatique plus actif dans

19 - ADAM Bertrand et autres, 2002, op.cit., p. 191.

20 - SANDOZ Yves, « Droit ou devoir d'ingérence, droit à l'assistance : de quoi parle-t-on ? » *La Revue Internationale de la Croix Rouge*, n°74, CICR, Genève, 1992, p. 225.

l'humanitaire et a donné l'espoir à un « nouvel ordre humanitaire »²¹. Les événements et les idées qui sont survenus au cours des années 90 ont donné une prééminence à l'assistance humanitaire internationale.

La réserve relative à l'intervention directe de l'Etat sur le plan humanitaire est tombée en même temps que le Mur de Berlin pour donner naissance à ce que J.-C. Rufin appelle « L'humanitaire d'Etat ».²²

De ce fait, les Etats commencent à adopter de nouvelles attitudes en matière d'aide humanitaire. Ainsi, lors du tremblement de terre d'Arménie en 1988, le pouvoir soviétique (quelques mois avant sa disparition) avait accepté des offres d'aide d'Etats membres de l'OTAN.

Ce développement international favorable à l'aide humanitaire s'est accompagné néanmoins de grands changements des relations internationales à cause de la fin de la bipolarité, de l'implosion des Etats et nationalités, et de la multiplication des conflits intra-étatiques. Ces conflits étaient marqués par leur intensité et ont donné lieu à des conséquences atroces comme le génocide, les déplacements massifs des réfugiés, la famine. Cela a donné lieu à des crises humanitaires complexes.

Parallèlement à ces changements, il y a eu l'émergence des inégalités sociales et le renforcement du fossé économique entre le Nord et le Sud, les migrations de masse et l'explosion démographique ainsi que la manifestation de nouveaux enjeux (l'eau, les nouvelles ressources d'énergie ...) et l'apparition de nouveaux problèmes internationaux comme le terrorisme et le crime organisé, les maladies et la dégradation de l'environnement naturel avec ses complications multiples. Tous ces facteurs posent de sérieux problèmes humanitaires avec une dimension mondiale et des effets multiples et généralisés.

Sous l'effet de ces tendances, il y a eu l'accroissement des obligations de l'Etat qui s'est trouvé confronté à plus de contraintes pour répondre à ses obligations matérielles et morales et pour assurer sa sécurité ; notamment avec le caractère fluide des frontières sous l'effet de la mondialisation. PECLOW considère à ce sujet que la barrière classique entre les affaires domestiques et internationales n'existe plus. C'est désormais une sécurité intégrale ou globale dont le monde a besoin²³.

21 - La résolution 36/136 de l'Assemblée générale des Nations Unies adoptée le 14 décembre 1981, évoquait la promotion d'un nouvel ordre humanitaire international.

22 - FORSTER Jaques, *Raison d'Etat et raison humanitaire*, dérivés humanitaires : Etats d'urgence et droit d'ingérence, Nouveaux cahiers de L'IUED, n°1, PUF, IUED.Genève, 1994, p. 66.

23 - PECLOW Valérie, *L'OTAN : acteur humanitaire incontournable ?*, Collection Les livres du GRIP, Editions Complexe, Bruxelles, 2002, p. 63.

Ces attributions sont de nature à accorder à l'institution étatique un rôle majeur dans le domaine de l'aide humanitaire. Cependant, le questionnement qui se pose à ce niveau est comment faire en sorte que l'intervention de l'Etat se fasse suivant des règles justes et loyales.

L'implication directe de l'Etat dans le domaine de l'aide humanitaire a favorisé le recours à « la diplomatie humanitaire », un concept qui signifie la mise en œuvre de l'action humanitaire dans le cadre de l'action diplomatique.

La diplomatie par définition est l'expression journalière de la politique étrangère dans l'objectif de défendre les intérêts vitaux des Etats qui ne sont pas souvent assimilables aux objectifs altruistes de l'action humanitaire.

En tirant parti de l'action diplomatique, l'action humanitaire encourage l'institutionnalisation de l'aide humanitaire suivant les mêmes règles qui régissent la pratique diplomatique classique. L'aide humanitaire tend ainsi à devenir la forme symbolique de l'efficacité de la diplomatie²⁴.

Ces initiatives d'institutionnalisation de la diplomatie humanitaire ont été entreprises en dépit de la différence existant entre les deux domaines et leurs finalités. Une coexistence est possible entre les deux actions : humanitaire et diplomatique pour activer la prise en charge des populations victimes des catastrophes. Cependant, cette intervention simultanée ne devrait pas être un facteur pour que l'aide humanitaire soit intégrée à l'action diplomatique des Etats et un instrument de leur politique étrangère.

2 - Les enjeux politiques de l'aide humanitaire

La détermination des objectifs réels de l'action humanitaire d'un Etat est une entreprise souvent difficile car elle relève de plusieurs facteurs : moraux, politiques, économiques, culturels...etc. Il existe plusieurs approches pour l'explication des motivations de l'aide humanitaire qui font partie des théories relatives aux sciences politiques. D'une manière générale, ces approches sont comprises dans deux principales doctrines : la doctrine réaliste et la doctrine moraliste. L'école réaliste des relations internationales trouve que l'action des Etats reste motivée par leur seul intérêt, alors que les moralistes s'appuient sur la moralité n'est pas appropriée pour expliquer les facteurs de l'aide humanitaire.

24 - BOLOT Fabrice, *L'action humanitaire internationale d'urgence*, Faculté de Droit et de Science Politique de Dijon, Edition Presses Universitaires du Septentrion, France, 1998, p. 123.

Ces différentes conceptions posent la problématique de la coexistence entre l'action humanitaire qui est censée être guidée par l'altruisme et les enjeux étatiques qui sont guidés par la raison d'Etat. L'action humanitaire représente pour les Etats un domaine idéal pour ses actions extérieures, précisément avec son impact médiatique important. L'aide humanitaire pourrait, ainsi, devenir une dimension supplémentaire de la politique des Etats.

La tendance d'arborer l'humanitaire au niveau des Etats représente un tournant important qui, toutefois, a donné lieu à des méfiances et à des craintes que l'humanitaire d'Etat se substituera à l'action politique. TORELLI estime que Sur le plan politique, l'ambiguïté demeure car on peut toujours craindre que la mystique, la foi en l'homme, la défense de l'humanité ne se dégrade en politique²⁵.

L'action des Etats en matière d'aide humanitaire est devenue l'un des volets de la politique étrangère et elle se définit de plus en plus en fonction des intérêts nationaux des pays. Les considérations éthiques n'interviennent que de façon secondaire. Une des grandes hypocrisies des promoteurs de l'action humanitaire est de laisser croire qu'elle est a-politique²⁶.

La sélectivité dans le choix des zones ou des crises qui méritent une attention humanitaire peut dévoiler les motivations de certaines actions humanitaires. L'histoire, comme l'a soulevé RAIMOND, est riche en massacres sur lesquelles les démocraties occidentales ont fermé les yeux. Les occidentaux ont semblé plus troublés lors de l'invasion du Cambodge par le Vietnam que par le génocide auquel s'est livré Pol Pot sur le peuple cambodgien. Aujourd'hui encore, on torture et on tue, sans que la communauté internationale s'en soucie²⁷.

Par ailleurs, comment expliquer selon MARTHOZ qu'à l'époque de l'intervention en Somalie, personne à Washington ou dans d'autres capitales n'ait envisagé d'intervenir au Soudan ou en Angola où la tragédie humanitaire était encore bien plus grave ? Des coûts et des bénéfices d'une intervention dans ces deux pays aux conflits politiquement très lourds par rapport à une Somalie dénuée d'enjeux stratégiques²⁸.

25- TORRELLI M., *L'ingérence humanitaire et le nouvel ordre mondial*, op.cit., p. 99.

26 - LECHERVY Christian, « Les ONG sur l'échiquier géopolitique », *L'humanitaire sans frontières*, Revue *PROJET*, n°237, Paris, 1994, p. 35.

27 - RAIMOND Jean-Bernard, *La politique d'intervention dans les conflits : éléments de doctrine pour la France*, Rapport d'information, Assemblée générale, France, 1995, p. 55.

28 - MARTHOZ J., *Les médias dans le nouvel environnement militaro-humanitaire*, op.cit., p. 162.

ZEEBROEK s'est demandé pourquoi un Etat décide de mettre sur pied un mécanisme de réaction rapide à des situations d'urgence, alors que de nombreuses organisations humanitaires spécialisées font la même chose depuis de nombreuses années avec une efficacité reconnue. Il s'agit plutôt d'une irruption volontaire et calculée sur le terrain de l'action humanitaire²⁹.

En effet, l'aide humanitaire des Etats reste déterminée en grande partie en fonction des intérêts nationaux des pays donateurs. La répartition de l'aide peut être déterminée par les liens historiques, politiques et économiques que les pays donateurs ont avec les Etats bénéficiaires. De ce fait, les catastrophes humanitaires situées essentiellement dans les pays pauvres du Sud sont appréhendées suivant les règles des rapports de puissance en terme d'ingérence plutôt qu'en terme d'assistance. Cette réalité a été favorisée par l'héritage colonial ; les relations qui ont été préservées entre les colonies et les puissances coloniales à travers des réseaux d'intérêts restent déterminantes en cas de crise humanitaire.

Le professeur CHARVIN, soutient l'idée selon laquelle l'aide humanitaire est conditionnée politiquement. Il trouve que l'aide au développement en faveur de l'Afrique qui a, pour une large part, constitué un débouché hautement rentable pour quelques grandes firmes (essentiellement françaises en Afrique francophone), et de nombreux projets atteints de gigantismes, accompagnés de commissions aussi lourdes que les factures, étaient réalisés conformément à la logique des firmes occidentales, sans considération pour les besoins ou les capacités réelles du pays investi. Dans ce cadre, l'on cite les exemples de la Cimao (Cimenterie de l'Ouest Africain) au Togo, et la Cellucam (cellulose du Cameroun) et la Sogacel au Gabon. Ces opérations sont inefficaces pour le développement mais très rentables pour les investisseurs³⁰.

Par ailleurs, et dans le même ordre d'idées, selon CHOMSKY, l'intervention de l'OTAN dans les Balkans répondait plus à des intérêts politiques et géostratégiques qu'à des considérations humanitaires : la Serbie présentait un obstacle qui empêchait Washington d'asseoir pleinement sa domination sur le continent européen. Bien que les ressources des Balkans soient négligeables, l'emplacement stratégique de la région ne l'est pas. Et tant que la Serbie n'est pas incorporée dans la sphère d'influence américaine, il est logique selon CHOMSKY que

29 - ZEEBROEK Xavier, *Opérations militaro-humanitaires : peut-on s'improviser acteur humanitaire ?* Editions Complexe, Bruxelles, 2002, p. 237.

30 - CHARVIN Robert, « Les ingérences étrangères. obstacles à l'unité africaine », *Les Cahiers de Nord-Sud XXI*, Genève, 1999, p. 5.

son insoumission soit sanctionnée- de manière spectaculaire, afin que cela serve d'avertissement³¹.

Par rapport aux opinions publiques, ces interventions sont généralement présentées comme des dimensions de la politique de la défense nationale contre les menaces extérieures générées par les risques d'instabilité locale ou régionale à cause de plusieurs facteurs notamment ethniques, nationalistes ou intégristes et de protéger les populations du monde développé du risque sanitaire ou d'envahissement³².

Dans ce contexte, l'OTAN et les principaux responsables politiques des pays occidentaux ont justifié leur campagne de bombardements sur la Yougoslavie en mars 1999, par la nécessité de prévenir une catastrophe humanitaire et d'arrêter un génocide. Des chiffres très élevés de victimes ont été avancés ou suggérés. Selon WICHT, les motifs politiques, ainsi que les arguments moraux et humanitaires sont venus après coup justifier les opérations militaires et n'en sont ni la cause, ni l'origine, et comme l'ont déclaré conjointement le secrétaire à la défense. W. Cohen et le chef d'état-major général, le général H. Shelton devant le Sénat américain en octobre 1999 : « Si l'OTAN n'avait éventuellement pas répondu à ces violations et autres actes de la République Fédérale Yougoslave, sa propre crédibilité ainsi que celle de l'implication des Etats-Unis dans le monde auraient été remises en question »³³.

D'autre part, la montée en puissance, au cours des dernières années, des organisations non gouvernementales, exerce un impact important sur la politique des Etats en matière d'aide humanitaire. Ces acteurs représentent pour les Etats un grand intérêt étant donné que les ONG sont des associations privées d'entraide, elles sont généralement dépourvues de la personnalité juridique et relèvent du droit des Etats où elles sont implantées. Cette spécificité fait bénéficier les ONG d'une certaine liberté d'action par rapport aux Etats.

Les Etats commencent à prendre conscience de l'intérêt d'une association avec les ONG, car ces organisations présentent l'avantage de mobiliser l'opinion publique et de conduire de nombreux projets sur le terrain. Et comme l'a souligné BETTATI, les Etats et les organisations

31 - CHOMSKY Naom, *Le nouvel humanisme militaire. Leçons du Kosovo*. RICHET Isabelle (trad.), Cahiers libres, Editions Page Deux. Lausanne, 2000, p. 201.

32 - RUFFIN in BOLOT Fabrice, *L'action humanitaire internationale d'urgence*, Université de Bourgogne, Faculté de Droit et de Science Politique de Dijon, Edition Presses Universitaires du Septentrion, France, 1998, p. 126.

33 - PECLOW V., *L'OTAN : Acteur Humanitaire incontournable ?*, op.cit, p. 79.

intergouvernementales utilisent les ONG comme instruments discrets de leur politique sur le terrain³⁴.

La dimension politique du rôle des organisations non gouvernementales dans l'humanitaire peut se résumer au rôle que les ONG exercent en matière d'intervention. Elles peuvent servir de médiateur entre les belligérants, comme elles peuvent inciter dans certaines situations les Etats à l'intervention y compris d'une manière militaire. La tendance qui se dégage aujourd'hui est une sorte d'inversion des rôles, tandis que les Etats s'investissent dans l'action humanitaire, les organisations humanitaires ont mené une réflexion politique.

En effet, l'affirmation de l'étroite relation entre les Etats et les ONG dans l'aide humanitaire se manifeste essentiellement à travers l'augmentation des crédits publics et l'octroi des avantages matériels directs ou indirects aux agents qui opèrent dans l'action humanitaire.

Dans certains cas, les Etats délèguent des ONG pour les remplacer dans des missions où elles ne peuvent accomplir leur « devoir d'aide » directement. Cependant, la coopération entre les Etats et les ONG et leur dépendance vis à vis des Etats à travers les contributions financières, n'est pas de nature à assurer aux ONG l'indépendance qui ne leur permet pas l'impartialité requise dans le cadre humanitaire.

Pour les ONG, il est vital de préserver leur identité et leur indépendance, matérielle et morale. Il est cependant de plus en plus important qu'elles se dotent d'une vision politique explicitement formulée sur leur engagement sélectif et stratégique.

De ce fait, les organisations non gouvernementales doivent être conscientes de la tendance de certains pays donateurs à esquiver leurs responsabilités en utilisant l'assistance humanitaire comme substitut à une action politique et économique significative³⁵.

3 - Le rôle de l'Etat bénéficiaire dans la gestion de l'aide humanitaire

L'Etat bénéficiaire joue un rôle important dans la gestion et le conditionnement de l'aide humanitaire. La situation politique, économique et sociale qui prévaut dans ces Etats a un rôle important dans la structuration de l'aide.

34- BOLOT Fabrice, *L'action humanitaire internationale d'urgence*, op.cit., p. 123.

35 - SAHNOUN Mohamed, *les interventions de type mixte en Somalie et dans la région des grands lacs*, des choix difficiles : les dilemmes moraux de l'humanitaire, Gallimard, Paris, 1999, p. 153.

Par ailleurs, le problème de l'efficacité et de la bonne gestion des fonds destinés à l'humanitaire, est constamment invoqué. En outre, les pouvoirs publics dans les pays bénéficiaires en développement sont le plus souvent responsables de l'absence de projets d'infrastructure ce qui rend difficile en situation de crise la distribution de l'aide et son acheminement.

S'ajoute à cela, le risque de détournement de l'aide humanitaire ; les Etats peuvent détourner l'aide publique lors de sa redistribution³⁶.

Pendant les conflits, les combattants octroient des laissez passer aux convois humanitaires selon leurs intérêts militaires et sur la base du soutien dont ils bénéficient parmi les populations. En négociant avec les organisations humanitaires la sécurité de l'acheminement des secours, les commandants cherchent à obtenir une légitimité aux yeux de ceux qui dépendent de l'aide pour survivre, et parfois aux yeux de la communauté internationale³⁷.

Dans le même cadre, les agents humanitaires signalent souvent les prélèvements réguliers des biens aux points de contrôle tenus par les forces armées avant de parvenir aux bénéficiaires visés. Les secours sont souvent volés, détournés et manipulés pour servir les intérêts des belligérants. Par exemple, d'après l'UNICEF, les Serbes qui encerclaient Sarajevo ont récupéré jusqu'à un tiers de l'aide destinée à l'enclave musulmane dans la ville. Et au Soudan, certains des commandants de la SPLA (Sudan people's Liberation Army) ont revendu pour leur seul profit la nourriture déjà confisquée une première fois afin de nourrir les combattants. La distribution des rations au sein de la guérilla se faisait en fonction du grade³⁸.

Ce rôle négatif de certains Etats bénéficiaires dans le cadre de l'aide humanitaire a favorisé beaucoup de critiques parmi les travailleurs dans ce domaine sur son efficacité.

Les effets dévastateurs et traumatisants permettent à des gouvernements incompetents de se maintenir au pouvoir sans craindre la sanction de la

36 - En 1996, Le programme alimentaire mondial des Nations Unies (PAM) s'est officiellement inquiété de ce que le Kenya était devenu le pays d'Afrique où les détournements de l'aide alimentaire étaient les plus importants. La principale cause en était la corruption des douanes sur le port, où près d'un tiers des chargements disparaissaient. (In : Pérouse de Mont clos, 2001, 24 -25).

37 - ANDERSON B. Mary, *Aujourd'hui, vous me sauvez la vie, mais pour quel avenir ?* Les dilemmes moraux de l'humanitaire, Gallimard, Paris, 1999, p. 87.

38 - PEROUSE De Mont clos Marc-Antoine, *L'aide humanitaire, aide à la guerre ?*, op.cit., p. 22.

rue, comme ils provoquent l'exode rural et introduisent la dépendance des populations et l'attente des avions cargos chargés de vivres³⁹.

Malgré ces détournements de l'aide et l'incapacité de certains Etats à répondre aux exigences pour sa gestion, elle demeure toujours vitale pour les populations sinistrées.

SECTION III - LE MAINTIEN DE LA PAIX COMME LEVIER DE L'INGÉRENCE HUMANITAIRE ETATIQUE

1- La codification internationale de l'intervention humanitaire

Une déclaration commune a été adoptée le 31 janvier 1992 par les membres du Conseil de sécurité pour annoncer l'avènement du nouvel ordre international. Celle-ci considère que « la paix et la sécurité internationale ne découlent pas seulement de l'absence de guerre et de conflits armés. D'autres menaces de nature non militaire à la paix et la sécurité trouvent leur source dans l'instabilité qui existe dans les domaines économique, social, humanitaire et écologique ».

Dans ce cadre, l'Assemblée générale des Nations Unies et le Conseil de Sécurité, ont adopté des résolutions concernant l'assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgences.

A l'initiative de la France, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté le 8 décembre 1988, la résolution 43/131 intitulée « assistance humanitaire ». Cette résolution a réaffirmé la souveraineté des Etats affectés et le rôle premier qui leur revient dans l'initiative, l'organisation, la coordination et la mise en œuvre de l'assistance humanitaire sur leurs territoires respectifs. Mais en cas de refus, intervient alors le principe de subsidiarité (qui signifie que l'aide internationale intervient en second lieu). Cette résolution a reconnu que le fait de laisser les victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre sans assistance humanitaire représente une menace à la vie humaine et une atteinte à la dignité de l'homme. Le même document exprime le souhait que la communauté internationale puisse répondre rapidement et efficacement aux appels à l'assistance humanitaire d'urgence lancée notamment par le secrétaire général.

Une autre résolution a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 14 décembre 1990 (n°45/100), qui propose l'étude de la mise en place de « couloirs d'urgence » destinés à faciliter l'acheminement de l'aide aux victimes.

39 - LUGAN Bernard, *Afrique, de la colonisation philanthropique à la recolonisation humanitaire*, Collection Gestes, Christian De Bartillat, France, 1995, p. 123.

Suivant sa responsabilité principale dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales, le Conseil de sécurité peut constater l'existence d'une menace contre la paix et adopter des mesures de contraintes militaires.

Dans l'exercice de ses prérogatives, le Conseil de sécurité est habilité à qualifier de « menace contre la paix » une situation de violation massive des droits de l'homme ou de catastrophe humanitaire, et adopter les mesures qui s'imposent, y compris des mesures militaires.

Tenant compte de la complexité et la nature des conflits armés, le Conseil de sécurité ne distingue pas entre les conflits armés interétatiques et les conflits intraétatiques, car même si ces derniers n'affectent pas directement la paix internationale, ils peuvent présenter tout de même un facteur de trouble. Malgré leur localisation sur le territoire d'un Etat, ils développent des foyers d'insécurité, en provoquant un afflux de réfugiés et risques de l'implication d'autres Etats qui modifie la nature de conflit et entraînent des conséquences économiques et sociales désastreuses pour toute la région.

Depuis la guerre du Golfe, la mise en œuvre des mesures militaires décidées par le Conseil de sécurité s'est faite en pratique par le biais d'une autorisation de recourir à la force donnée soit aux Etats, soit aux organisations régionales (OTAN).

Une nouvelle dynamique s'est développée avec l'adoption par le Conseil de sécurité, le 5 avril 1991 de la résolution n° 688 relative à la situation dans le Nord de l'Irak, qui reconnaissait pour la première fois qu'une situation d'urgence humanitaire et un déplacement massif de population pouvaient représenter une menace pour la paix et la sécurité internationales. Lors de cette crise, les Etats Unis soutenus par leurs alliés de l'OTAN - avec l'accord de la Turquie- entamaient l'opération « *Provide Comfort* ».

Dans le même contexte, le Conseil de sécurité adoptait de nombreuses résolutions relatives à la dimension humanitaire dans les conflits : la résolution n°794 du 3 décembre 1992 concernant l'opération *Restore Hope* menée par les « marines » américains en Somalie, la résolution n° 929 du 22 juin 1994 pour l'opération *Turquoise* menée par la France au Rwanda, et l'opération *Forces Déterminer* en Bosnie-Herzégovine en 1995...etc.

A la lumière de ce qui précède, la reconnaissance par l'ONU d'un droit d'assistance humanitaire était une nouvelle étape dans la codification internationale de cette forme d'action étatique. L'appui des Nations Unies a donné lieu à une implication directe de l'Etat comme acteur de l'aide humanitaire ; les Etats qui étaient de simples contributeurs s'impliquent directement dans la gestion de l'aide humanitaire.

2 - L'intervention militaire comme expression du « dilemme politique »

Avec l'accroissement des guerres qui entraînent des crises humanitaires complexes, la communauté internationale se trouve confrontée à un dilemme politique entre l'intervention pour la protection des civils et la manière de gérer le règlement des conflits. Le nouvel ordre international a donné plus d'ampleur au thème de sécurité et favorisé l'augmentation des opérations de maintien de la paix avec une forme plus large et plus opérationnelle en mettant en avant leur nature « humanitaire » d'où le qualificatif d'« intervention humanitaire ».

La décision d'impliquer la force militaire pour « affronter » un problème humanitaire pose des interrogations multiples par rapport à son contexte, ses moyens, son efficacité et ses dimensions.

L'intervention militaire soulève par ailleurs d'autres questions pertinentes : Faut-il cesser un massacre ou une famine, ou faut-il y voir une partie d'une situation complexe qui exige d'être traitée comme un tout ? Les objectifs doivent-ils être limités dans le temps et conçus en termes de situations d'urgence visant à supprimer un danger et rétablir un minimum de sécurité et de stabilité pour laisser ensuite les parties elles-mêmes reprendre le dessus plutôt que de se trouver en permanence en situation d'assistance ?

A notre sens, ces interrogations révèlent des problématiques difficiles qui demandent une réflexion approfondie. L'intervention humanitaire a de tout temps suscité des controverses que ce soit par sa présence ou par son absence, car la non-intervention peut être interprétée comme une forme d'encouragement implicite à certaines parties engagées dans le conflit⁴⁰.

Depuis l'adoption en avril 1991 par le Conseil de sécurité de la résolution n°688, les forces armées de plusieurs pays ont dû intervenir directement pour apporter une « assistance humanitaire » dans différentes régions du monde. De plus, il y'a lieu de constater une nouvelle attitude à confier aux forces militaires des missions de type humanitaire. Les soldats exercent des tâches telle que l'acheminement de vivres, la construction de camps de réfugiés, la délivrance de soins médicaux, ...etc.

Les Etats Unis et la France ainsi que certains pays européens membres de l'Alliance atlantique, estiment qu'il est nécessaire de s'engager pour assurer la stabilité et la sécurité internationales conformément à

40 - RAIMOND J.B., La politique d'intervention dans les conflits : éléments de doctrine pour la France, op.cit., p. 53.

leur responsabilité comme membres permanents du Conseil de sécurité. Ils considèrent qu'ils sont porteurs d'un projet politique comportant un certain nombre de valeurs, qui répondent à la raison de l'Etat, d'autant plus que ces pays ont la capacité et la disponibilité de soutenir les opérations humanitaires⁴¹.

Pour DEBRÉ, même l'ONU n'obéira qu'aux pays occidentaux qui disposent du droit de veto et qui sont les principaux bailleurs de fonds de l'ONU étant donné que les interventions sont très coûteuses pour les pays africains⁴².

Plusieurs auteurs partagent cet avis, ils remarquent que si le maintien de la paix et la gestion des crises sont devenus une des tâches prioritaires des démocraties occidentales, l'intervention militaire, dans ce contexte, reste toujours sélective et liée aux intérêts des pays. PECLOW, relève que l'OTAN ne mènera jamais d'opération dans un Etat comme la Turquie et ce malgré l'oppression des kurdes, parce qu'elle est son alliée, ni en Chine malgré sa politique répressive au Tibet, parce qu'elle est trop puissante⁴³.

De ce fait, l'Occident s'affirme en acteur incontournable dans toute gestion de crise humanitaire, ce qui renforce la dépendance accrue des pays du Sud vis à vis des pays développés. L'humanitaire est étroitement lié aux exigences des mutations historiques actuelles.

L'intervention militaire soulève également son influence sur les objectifs politiques qui risquent d'influencer la détermination et l'évaluation des besoins.

Cette tendance a un effet négatif sur le principe de neutralité et d'indépendance sur lequel doit reposer l'aide humanitaire.

Les doutes sur les finalités et les retombées de l'intervention humanitaire ont incité à des lectures qui invitent à la méfiance à son égard. Selon COMELIAU l'humanitaire devient l'alibi justifiant la prolongation du modèle de développement qui prétend actuellement dominer la planète, avec ses conséquences et ses excès injustifiables⁴⁴.

GRAEFRATH estime que l'ingérence humanitaire fournirait un prétexte aux Etats puissants qui souhaitent violer la souveraineté d'un autre Etat, alors qu'on imaginerait mal un Etat plus modeste reprendre

41 - MALLET, *La logique adoptée par l'appareil d'Etat*, intervention humanitaire et enjeux stratégiques, Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS), Paris, 1998, p. 224.

42 - DEBRE, *L'illusion humanitaire*, Tribune libre, PLON, Paris, 1997, p. 159.

43 - PECLOW V., *L'OTAN : Acteur humanitaire incontournable ?* op.cit., p. 66.

44 - COMELIAU, «Le bon samaritain a-t-il un avenir?» *Dérives humanitaires : états d'urgence et droit d'ingérence*, n°1, PUF, IUED, Genève, 1994, p. 102.

des mesures de coercition contre les Etats Unis pour leur faire respecter le droit des indiens et tout le droit international s'en trouverait modifié. Il serait remplacé par un nouvel ordre mondial fondé non plus sur le principe de l'égalité des Etats, mais sur la position dominante et la politique du plus fort d'une seule superpuissance incontestée⁴⁵.

La quasi majorité des pays en développement ont rejeté la reconnaissance d'un « droit d'intervention humanitaire ». A cet égard, la déclaration des ministres des affaires étrangères du groupe des 77, a énoncé qu'ils tiennent à maintenir une distinction très nette entre l'assistance humanitaire et les autres activités des Nations Unies. Ils rejettent le droit d'ingérence qui n'a aucun fondement ni dans la charte des Nations Unies ni dans le droit international⁴⁶.

En effet, on remarque que si le recours à la force armée pour le maintien de la paix est décidé par le vote des membres permanents du Conseil de sécurité, l'initiative peut être paralysée, ou conditionnée par le veto de l'un des cinq membres permanents du Conseil de sécurité, où dominent les considérations d'ordre politique, économique et stratégique des pays puissants. L'absence de critères ou d'une doctrine d'intervention clairement établie a conduit à une certaine discrimination dans la pratique de l'intervention.

Il y a donc un besoin impérieux pour une réflexion sur les conditions de l'intervention militaire dans le domaine humanitaire puisque l'aide humanitaire fournie par les forces armées doit répondre parfois à des impératifs réels et obéir aux critères arrêtés d'un accord commun et acceptés par toutes les parties concernées.

A notre sens, l'intervention humanitaire militaire devrait répondre aux conditions suivantes pour bénéficier de la légitimité internationale :

- L'intervention militaire doit être approuvée par les Nations Unies pour garantir sa légitimité internationale et l'ONU doit également suivre et contrôler les différentes étapes de cette opération pour assurer son déroulement et évaluer ses résultats.

- La décision devant émaner du Conseil de sécurité pour reconnaître l'existence d'une crise humanitaire massive et urgente doit être basée sur l'avis du département des affaires humanitaires et approuvée par l'Assemblée générale des Nations Unies.

45 - GRAEFRATH, Etats d'urgence et droit d'ingérence, PUF, IUED. Genève, 1994, p. 24.

46 - Déclaration émise à l'occasion du 35^e anniversaire de la création du groupe des 77 en septembre 1999.

- La durée de l'intervention doit être limitée et devrait faire l'objet d'un emploi du temps approprié. Il faudrait dans ce cadre fixer un plan de déploiement de cette intervention dans le cadre de l'ONU pour lui donner plus de crédibilité et garantir aux acteurs les meilleures assurances. Généralement, les opérations humanitaires de long terme perdent de leur efficacité et par conséquent de leur crédibilité⁴⁷.

La mise en œuvre de ces préalables est de nature à assurer la confiance entre les parties engagées dans l'action humanitaire et donne une garantie d'inscrire l'intervention militaire dans la logique de l'impartialité de l'humanitaire.

- Un « diagnostic approfondi préalable à toute intervention humanitaire est nécessaire. Même si les catastrophes humanitaires sont généralement difficilement prévisibles, la complexité des crises humanitaires exige une étude globale établie en concertation avec toutes les parties concernées pour déterminer clairement les objectifs et la stratégie de l'intervention. L'échec des Etats Unis en Somalie est un exemple où il y avait un manque de discernement des tenants réels de la crise s'explique en grande partie par leur désarroi devant la profondeur de la crise. Le même constat peut être fait sur la crise en ex-Yougoslavie, entre 1993 et 1995 où l'aide humanitaire était la seule réponse aux opérations de nettoyage ethnique et aux bombardements des civils. C'est-à-dire que face à des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, on a envoyé des militaires pour distribuer des médicaments, des couvertures et de la farine...! ⁴⁸.

- L'intervention humanitaire doit être acceptée par les populations concernées. Mohamed Sahnoun (envoyé spécial du secrétaire général de l'ONU en Somalie) estime dans ce cadre qu'une présence militaire, qui dans certain cas paraît totalement justifiée, doit pouvoir être absorbée par l'environnement local pour assurer une tolérance à son égard, puis développer progressivement son acceptation »⁴⁹.

L'intégration de l'aide humanitaire dans des projets de nature plus économique est un processus positif qui nécessite des normes pour évaluer les besoins réels et fondamentaux qui intègre aussi les préoccupations des populations concernées. Une évaluation des capacités permet de faire passer un message de respect à l'égard de la compétence des

47 - Comme la présence des casques bleus à Chypre depuis 1965, où la force intérimaire des Nations Unies installée au Liban depuis 1982, lors de l'opération *Paix en Galilée*.

48 - ZEEBROEK, Opérations militaro-humanitaires : peut-on s'improviser acteur humanitaire, op.cit., p. 228.

49 - SAHNOUN M., Les interventions de type mixte en Somalie et dans la région des grands lacs, op.cit., p. 161.

populations, de leurs aptitudes à gérer leur existence, de leurs capacités intellectuelles et spirituelles⁵⁰.

En Occident, il y a une tendance favorable à l'intervention armée pour appuyer l'action humanitaire et renforcer le rôle des autres acteurs dans ce domaine. La contribution militaire à l'assistance humanitaire a été saluée en 1995 par le HCR, qui a exprimé la conviction que « les forces militaires ne permettent pas seulement de sauver des vies humaines pendant que des efforts sont entrepris pour résoudre les conflits responsables de leurs souffrances et de leur déplacement : Les faits récents montrent que leur présence, même dans une zone exempte de combats, peut également avoir un rôle stabilisateur dans les régions touchées par le conflit »⁵¹.

De ce qui précède nous pouvons dire que malgré leurs cultures propres, les humanitaires, les politiques et les militaires, peuvent toujours se compléter. Il existe ainsi des exemples de situations dans lesquelles les militaires et les organisations humanitaires ont véritablement réussi à travailler en concertation. Ce fut le cas au Cambodge, au Mozambique, en Angola et en Albanie. L'humanitaire et le militaire qui peuvent faire bon ménage dès lors que le second vise à protéger le premier et que celui-ci le lui rend bien en imposant certaines limites à la guerre⁵².

3 - Exemples pratiques de l'aide humanitaire d'Etat

Actuellement, les Etats mettent en place des mécanismes d'observation et de supervision en matière d'action humanitaire ; des ministères, des secrétariats d'Etat ou des départements chargés des affaires humanitaires sont destinés à stimuler les actions après avoir rassemblé les informations relatives aux situations de crises méritant une intervention et pour assurer la coordination des opérations humanitaires entre les différents acteurs.

La politique d'aide humanitaire de la France et celle des Etats Unis d'Amérique étaient à l'origine du débat sur le rôle de l'Etat en tant qu'acteur de l'aide humanitaire. De ce fait, ces deux exemples méritent d'être examinés suivant une approche comparative succincte. La différence d'approche est liée aux enjeux politiques des Etats. Les expériences notamment de la France et des Etats Unis dans l'aide

50 - ANDERSON B. M., Des choix difficiles : les dilemmes moraux de l'humanitaire, op.cit., p. 88.

51 - BETTATI, *Le droit d'ingérence : mutation de l'ordre International*, op.cit., p. 323.

52 - CORTEN Olivier, DAVID Éric, et DUBUISSON François, *Droit humanitaire et légalité du recours à la force : deux logiques essentiellement différentes*, Les Livres du GRIP, n°258-260, Edition Complexe, Bruxelles, 2002, p. 46.

humanitaire présentent un intérêt pour appréhender l'Etat en tant qu'acteur de l'aide humanitaire.

La France

La politique Française dans le domaine humanitaire plaide pour le droit d'ingérence. Le ministre des affaires étrangères Français Roland Dumas a déclaré à ce sujet que « La France pense que le droit de l'humanité prime le droit des Etats, qu'il devrait toujours inspirer ce dernier et que le devoir d'assistance humanitaire, de plus en plus partie intégrante de la conscience universelle moderne, demande donc à s'inscrire dans la législation internationale sous la forme d'un droit d'ingérence humanitaire »⁵³.

L'Etat français qui était parmi les pionniers qui a fait recours à « la diplomatie humanitaire » s'est doté des structures administratives appropriées. A cet effet, l'aide d'urgence est supervisée par le ministère des affaires étrangères. L'action humanitaire française s'appuie aussi sur les postes diplomatiques à travers le monde, des « attachés humanitaires » sont désignés dans plusieurs ambassades. Parallèlement, la France s'appuie aussi sur son armée pour accompagner l'aide humanitaire⁵⁴.

L'aide humanitaire de la France s'est effectuée à travers plusieurs types dissemblables d'opérations, il s'agit d'abord des opérations demandées par des gouvernements étrangers, ou d'un poste diplomatique au profit des Etats, des organisations internationales ou des organismes non gouvernementaux. Elle peut prendre la forme d'un prépositionnement hors de France, sous forme d'octroi de matériels ou la mise à disposition de personnels pour équiper de potentielles forces de maintien de la paix.

La France, qui est parmi les puissances les plus engagées sur le terrain de l'action extérieure dans le cadre des Nations Unies ou dans d'autres cadres, a connu le moins de mouvement d'opposition à leur rencontre. Il y a une certaine acceptation de la part de l'opinion publique française de l'intervention militaire.

Les autorités politiques qui, ayant tiré les enseignements des crises passées, s'efforcent de codifier la nature des missions, les règles d'engagement, l'organisation du commandement et du contrôle politique de ces opérations⁵⁵.

53 - TORRELLI, L'ingérence humanitaire et le nouvel ordre mondial, op.cit., p. 90.

54 - En 1992, le ministre de la Défense, Pierre Joxe déclarait que « la plus grande organisation humanitaire en France est gouvernementale, c'est l'armée » (In : RYFMAN, 1999, p. 120).

55 - MALLET, La logique adoptée par l'appareil d'Etat, op.cit., p. 221.

Les Etats Unis d'Amérique

Les Etats Unis sont dotés également des structures administratives nécessaires pour la gestion de l'aide humanitaire. Plusieurs acteurs politiques interviennent dans l'aide humanitaire : le président avec son parti, le congrès, l'influence personnelle des ambassadeurs et leur équipe diplomatique détachées pour servir sur les questions humanitaires, les différents lobbies et des institutions spécialisées comme la US Agency for international Développement (USAD). Le département de la défense influe considérablement sur les activités opérationnelles humanitaires, le Pentagone mène toujours des schémas d'intervention combinés en collaboration avec le système des Nations Unies. Etant donné que les Etats Unis exercent le leadership mondial, il est difficile d'imaginer une intervention militaire importante sans son aide. Cet apport est presque une nécessité, ne serait-ce que pour bénéficier de la logistique et des renseignements américains⁵⁶.

La politique américaine en matière d'aide est marquée par la conditionnalité politique qui est devenue une orientation majeure. Cette politique permet aux autorités américaines de suspendre l'allocation de l'aide si l'évolution politique l'exige ou de la soutenir si elle s'inscrit dans le soutien, suivant la vision américaine, de tout projet de démocratisation et de promotion des droits de l'homme. L'administration et le pouvoir public américain utilise un nouveau référentiel politique et initie une pratique conditionnelle de l'aide dans leur relation avec les pays du Tiers monde⁵⁷.

L'opinion publique aux Etats Unis était souvent moins favorable à l'intervention humanitaire armée. Les américains approuvent l'usage de la force pour la défense des intérêts vitaux, mais ils demeurent peu enthousiastes pour l'intervention dans des conflits périphériques pour des raisons humanitaires. Les américains restent, malgré les développements récents sur l'intervention humanitaire, sceptiques concernant l'emploi des forces armées dans les conflits internes ou pour la défense des droits de l'homme.

Cette critique des américains de l'intervention humanitaire armée est contraire à l'avis développé par Henry Kissinger qui considère qu'il ne faudrait pas distinguer entre l'intervention stratégique et l'intervention humanitaire. Il estime que la notion d'intervention humanitaire affirme les préoccupations américaines de moralité et d'humanité qui nécessitent

56 - RAIMOND, op.cit. , p. 58.

57 - BIAGIOTTI, *L'aide américaine au Kenya et l'apprentissage des conditionnalités politiques*, L'Afrique Politique, Ed. Kartala, 1999, p. 50.

pour les faire respecter de risquer non seulement des ressources financières mais aussi des vies humaines⁵⁸.

Cette approche entre pleinement dans la visée de la politique étrangère américaine de l'après-guerre froide. Les responsables des questions humanitaires au département d'Etat américain établissaient l'importance de la dimension humanitaire dans la gestion des crises et des conflits comme un élément-clé de la politique internationale. Il n'y a pas de frontières chez eux entre les notions d'intérieur et d'extérieur et l'action humanitaire américaine élargit le champ d'application de la sécurité nationale aux défis posés par la question de la disponibilité des ressources naturelles, de l'environnement ou de la démographie⁵⁹.

Les opérations militaires ont permis notamment aux américains de s'assurer de nouveaux avantages stratégiques et économiques par l'arrivée de troupes et d'entreprises, renforçant la position de cet Etat ou de certains de ses représentants dans ces régions.

CONCLUSION

Les développements des actions humanitaires depuis la fin de la guerre froide peuvent servir de cadre de référence pour tirer les enseignements nécessaires afin de résoudre les difficultés que pose le dilemme humanitaire. L'action humanitaire garde en dépit de ses nouvelles tendances ses lettres de noblesse démontrant à l'évidence sa valeur incontestable et son rôle indispensable pour faire face aux défis qu'engendrent les situations humanitaires. Pour être menée à bien, l'aide humanitaire devrait être prévue, organisée et planifiée suivant des normes claires à convenir entre les acteurs concernés par l'aide humanitaire en tenant compte des besoins réels des populations en détresse.

La morale doit être au cœur de l'action humanitaire et ne devrait pas être appréhendée séparément. Pour ce faire, elle doit être encadrée par des actions politiques de prévention des conflits, d'interposition militaire ou de stabilisation politique. Elle doit également s'inscrire dans le cadre d'un système transparent de normes juridiques à négocier dans le cadre de la diplomatie multilatérale avec la collaboration de tous les acteurs de l'aide humanitaire. « Plus que d'un droit ou d'un devoir d'ingérence, c'est d'un ordre international plus équitable dont les peuples ont besoin. Droit de solidarité internationale »⁶⁰.

58 - HEHIR J. Bryan, *Intervention militaire et souveraineté nationale, des choix difficiles : les dilemmes moraux de l'humanitaire*, Gallimard, Paris, 1998, p. 58.

59 - PECLOW, L'OTAN : Acteur humanitaire incontournable ?, *op.cit.*, p. 80.

60 - Nord-Sud XXI, *L'ingérence humanitaire. Illégalité et inefficacité*, n°16, Institut Nord-Sud pour le dialogue interculturel, n°1, Genève, 2000, p. 12.

L'action humanitaire ne devrait pas se substituer à l'action politique pour devenir un moyen de réalisation des objectifs politiques ou affirmer des politiques de puissance. Suivant la réflexion du professeur CHARVIN Robert « La bataille fondamentale du XXIème siècle sera peut-être celle contre l'hégémonisme idéologique et culturel »⁶¹.

Il y a lieu aussi d'intensifier le dialogue entre tous les acteurs de l'aide humanitaire par le biais des mécanismes de consultation et d'évaluation permanents. Dans cette perspective, l'évaluation des actions humanitaires est un outil important pour l'amélioration des services de l'aide et aussi pour permettre de déterminer avec certitude la proportion de l'aide fournie. L'évaluation devrait s'effectuer en collaboration entre l'Etat bénéficiaire et les donateurs.

La mise en œuvre de l'évaluation de l'aide humanitaire reste déterminante. Les objectifs essentiels de l'évaluation doivent porter sur l'analyse de la qualité des actions, la réflexion sur les méthodes, la stratégie et la politique.

Il y a une impérieuse nécessité de mettre l'accent sur la prévention des conflits à travers le renforcement des Nations Unies comme un observatoire des conflits majeurs ou susceptibles de l'être dans l'objectif d'éviter à l'humanité des crises humanitaires ingérables. Il importe aussi de consacrer l'ONU comme le forum approprié pour le développement des mécanismes de règlement des différends. Par ailleurs, il importe de propager auprès des populations bénéficiaires une culture de droit humanitaire.

61- CHARVIN Robert, « Mondialisation et hégémonie », *Les Cahiers de Nord-Sud*, n°17, Genève, 1997, p. 8.