



# Le mythe de l'humanitaire d'Etat

Fabien Dubuet

Article paru dans Humanitaire, revue de Médecins du Monde  
N°7, Printemps-été 2003  
[www.medecinsdumonde.org/publications/revueHumanitaire.htm](http://www.medecinsdumonde.org/publications/revueHumanitaire.htm)

Document en provenance du site internet de Médecins Sans Frontières

<http://www.msf.fr>

Tous droits de reproduction et/ou de diffusion, totale ou partielle, sous quelque forme que ce soit, réservés pour tous pays, sauf autorisation préalable et écrite de l'auteur et/ou de Médecins Sans Frontières et/ou de la publication d'origine. Toute mise en réseau, même partielle, interdite.

# Le mythe de l'humanitaire d'Etat

Par Fabien Dubuet

"L'Histoire nous a appris à ne pas croire à la générosité des Puissants"

Tahar Ben Jelloun

*Depuis le début des années 1990, on observe une tendance croissante des Etats à intervenir directement sur la scène humanitaire. De la création du secrétariat d'Etat à l'Action humanitaire en 1988 promu au rang de ministère en 1990 à la mise en place en 2002 au sein du Quai d'Orsay de la Délégation à l'action humanitaire (DAH), en passant par les multiples interventions des armées françaises dans le cadre d'opérations "militaro-humanitaires" (Irak, Somalie, Bosnie, Rwanda, Kosovo, Timor-Est), la France témoigne à merveille de cette présence de l'Etat dans le paysage humanitaire<sup>1</sup>.*

*Mais l'Etat peut-il réellement être humanitaire ? L'objectif de cet article est de rappeler que la nature et les objectifs de l'action humanitaire disqualifient tout label humanitaire attribué aux actions de secours de l'Etat ou de ses armées et d'insister une fois de plus sur le caractère principalement instrumental qui caractérise la relation entre l'Etat et l'humanitaire. Notre propos porte uniquement sur les contextes de conflit et ne s'applique pas aux situations de catastrophes naturelles. Dans ce type de contextes moins chargés politiquement, l'intervention de l'Etat est en effet peu contestée et la valeur ajoutée de certaines structures étatiques, comme les services de la protection civile, est clairement reconnue.*

## Qu'est-ce que l'action humanitaire ?

L'action humanitaire consiste à bâtir pacifiquement des espaces d'humanité pour les non-combattants ou ceux qui ne sont plus en état de combattre (population civile, blessés et malades civils et militaires) au cœur de situations violentes et déstructurées : les conflits. Toutefois, on l'oublie trop souvent, il ne suffit pas de répondre à des besoins pour pouvoir prétendre au titre d'acteur humanitaire.

En situation de conflit, l'action humanitaire s'inscrit dans un cadre juridique précis : le droit international humanitaire ou droit des conflits armés<sup>2</sup>. Concrètement, six traités internationaux, (les quatre Conventions de Genève de 1949 et leurs deux Protocoles additionnels de 1977) adoptés par la communauté des Etats, organisent les actions de secours en situation de conflit armé international ou non international. Ces textes limitent également les méthodes de guerre utilisées par les belligérants et établissent des règles de protection en faveur de la population civile, des blessés et malades, des prisonniers de guerre...

---

<sup>1</sup> On observe un mouvement similaire à l'échelle internationale, comme en témoigne la création en 1992 du Département des affaires humanitaires au sein du secrétariat général des Nations unies (actuel bureau de coordination des affaires humanitaires/OCHA). La même année, la Communauté européenne met en place ECHO (European Commission Humanitarian Office).

<sup>2</sup> Pour une explication didactique sur le droit international humanitaire, voir le *Dictionnaire pratique du droit humanitaire*, Françoise Bouchet-Saulnier, La Découverte, 2000.

Dans ce cadre, le droit international humanitaire confie de nombreux droits aux organisations humanitaires, en particulier à la mission médicale, mais en contrepartie du respect de plusieurs principes par ces mêmes organisations. L'ensemble de ces principes humanitaires ont été définis par le mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, mais les organisations de secours sont en particulier tenues de respecter deux d'entre eux explicitement mentionnés dans les Conventions de Genève. Ces deux principes (l'impartialité et l'humanité) ont d'ailleurs été érigés en critères de qualification de toute action humanitaire, par la Cour internationale de justice, en 1986<sup>3</sup>.

L'impartialité a deux significations précises : d'une part, l'action humanitaire doit être menée sans discrimination "fondée sur des critères de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, de croyance, d'opinions politiques...", pour reprendre les termes mêmes du droit international humanitaire. Tous les individus sont égaux devant la souffrance. D'autre part, l'impartialité exige que les secours soient distribués en fonction des besoins. Elle ne consiste donc pas à fournir de l'aide de façon égale à chaque partie en présence sous prétexte de n'en favoriser aucune, mais au contraire d'acheminer les secours de façon prioritaire aux populations les plus vulnérables.

Quant au principe d'humanité, il signifie que le caractère strictement humanitaire de l'organisation de secours doit être une réalité. Ce critère implique donc l'indépendance totale du secouriste à l'égard de contraintes autres qu'humanitaires. On voit bien ici à quel point la nature de l'acteur et son intention sont déterminants et d'autre part les questions qui peuvent surgir sur l'intervention directe des gouvernements. L'action humanitaire cherche à sortir les non-combattants et ceux qui ne sont plus en état de combattre d'un espace très chargé politiquement et militairement pour les faire basculer vers un espace moins exposé, neutre, accepté par les belligérants pour une raison précise : cet espace est organisé par des acteurs qui ne poursuivent aucun objectif politique, militaire, stratégique ou économique, mais qui n'ont qu'une seule préoccupation : alléger la souffrance humaine.

Cette indépendance et cette ambition limitée de porter secours sont les meilleurs outils dont disposent les organisations humanitaires pour se faire accepter par les Parties au conflit, pour accéder aux populations vulnérables et pour obtenir l'autorisation de se déplacer librement.

Cette transparence à l'égard des belligérants est d'autant plus nécessaire que depuis le début des années 1990, les acteurs humanitaires interviennent au cœur des dynamiques conflictuelles et plus seulement à la périphérie des conflits. Face à ce phénomène "d'internalisation" de l'aide humanitaire<sup>4</sup>, les contraintes de sécurité prennent désormais une dimension essentielle pour les organisations humanitaires.

Dans ce contexte, on comprend mieux pourquoi l'intrusion dans le paysage humanitaire d'acteurs animés d'arrière pensées très éloignées des besoins réels des populations risque de brouiller le champ humanitaire, d'affecter la perception que peuvent avoir les belligérants des acteurs de l'aide et en conséquence de compliquer le travail des organisations humanitaires civiles et indépendantes.

---

<sup>3</sup> CIJ, Affaires des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua, arrêt, 1986.

<sup>4</sup> François Jean, « Le triomphe ambigu de l'aide humanitaire », *Revue Tiers monde*, n°151, juillet-septembre 1997.

C'est sans doute la raison pour laquelle le droit international humanitaire, sans interdire totalement aux belligérants ou à des Etats tiers non parties au conflit de mener des opérations de secours, confie cependant en la matière les droits les plus importants aux organisations humanitaires et impartiales. A cet effet, il établit une distinction très claire en matière de responsabilité :

- les Etats doivent avant tout respecter et faire respecter les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels. Cette disposition se traduit par exemple par l'obligation qui pèse sur les Etats de rechercher et de poursuivre les auteurs des violations graves du droit humanitaire, plus communément appelées crimes de guerre<sup>5</sup>.
- les organisations humanitaires et impartiales sont chargées d'organiser et de fournir des secours aux personnes protégées (blessés et malades, population civile...) et disposent notamment pour ce faire d'un droit d'initiative humanitaire.

Par définition, aucun Etat ne peut prétendre se limiter à cette seule ambition humanitaire. Par nature, l'action étatique ne saurait en effet être déterminée exclusivement par la prise en compte de la souffrance humaine comme l'exige la morale humanitaire. C'est ce que rappelle justement l'ancien président de Médecins sans Frontières, Rony Brauman : "aussi démocratique qu'il soit, un Etat ne peut se situer sur un plan purement humanitaire, et moins encore lorsqu'il s'agit d'une action sur le territoire d'un autre Etat"<sup>6</sup>.

### **L'Etat et l'humanitaire : une relation instrumentale**

Pour l'Etat, qui est principalement animé par la défense de ses intérêts et par des logiques de puissance et d'influence, l'humanitaire ne saurait se concevoir hors du politique. Pour les gouvernements, l'action humanitaire est d'ailleurs très souvent, pour paraphraser Clausewitz, la continuation de la politique par d'autres moyens. On le voit, la relation entre l'Etat et l'humanitaire se caractérise avant tout par sa dimension instrumentale. Le problème, c'est que "perçue comme une fin, l'action humanitaire est incontestable ; utilisée comme un moyen, elle devient inacceptable"<sup>7</sup>.

Depuis le début des années 1990, l'instrumentalisation de l'humanitaire par les Etats s'est principalement exprimée à l'occasion du déclenchement et de la conduite de toute une série d'interventions militaires. On peut dégager deux motivations principales pour tenter d'expliquer cette mobilisation de l'humanitaire par les gouvernements :

- l'alibi humanitaire : il s'agit de situations dans lesquelles les responsables politiques ont utilisé l'humanitaire pour dissimuler leurs démissions et leur passivité face à des dynamiques criminelles contre des populations civiles. En Bosnie, face à la purification ethnique, les dirigeants occidentaux se sont contentés d'envoyer des médicaments, de la nourriture et des couvertures. Pire, en confiant un mandat strictement humanitaire aux soldats des Nations

---

<sup>5</sup> Peu d'Etats ont adapté leur législation nationale pour se conformer à cette responsabilité. A l'avenir, le non-respect de cette obligation pourrait toutefois se voir sanctionnée par la Cour pénale internationale. Cette dernière sera en effet compétente si un Etat partie à son statut ne veut pas ou ne peut pas procéder lui-même au jugement des criminels de guerre.

<sup>6</sup> Rony Brauman, *Humanitaire, le dilemme*, Textuel, 1996.

<sup>7</sup> Rony Brauman, *L'action humanitaire*, Flammarion, 1995.

unies, les responsables politiques ont désarmé leurs militaires et les ont placé en situation de non assistance à personne en danger. L'humanitaire a alors servi d'anxiolytique pour calmer les opinions publiques, comme en témoigne froidement un proche collaborateur anonyme de François Mitterrand : "Nous ne voulions pas être coincés par une opinion surexcitée. Les actions humanitaires ponctuelles faisaient diversion. Elles étaient spectaculaires mais ne changeaient pas la ligne de fond". Le général Quesnot, chef d'état-major particulier de l'ancien président de la République, confirme cette stratégie : "Nous avons conçu l'intervention humanitaire comme une réponse de nature à calmer l'indignation des opinions publiques..."<sup>8</sup>. Au Rwanda, l'humanitaire est là encore mobilisé pour mieux faire oublier la passivité de la communauté internationale face au génocide. Pour Paris, l'opération Turquoise crée également un rideau de fumée devant une politique de soutien excessif au régime Habyarimana.

- "la gâchette humanitaire"<sup>9</sup> : l'humanitaire apparaît de plus en plus comme un moyen de légitimer le recours à la force. L'instrumentalisation de l'humanitaire semble aujourd'hui consubstantielle de toute action militaire déclenchée par les démocraties occidentales, comme l'illustre à merveille l'intervention armée des Etats-Unis contre l'Afghanistan, en octobre 2001. Le déclenchement de cette opération militaire s'est doublé simultanément de largages dits humanitaires. L'utilisation de l'humanitaire pour légitimer le recours à force renvoie notamment à deux types d'objectifs. D'une part, les Etats peuvent profiter d'une situation humanitaire pour marquer des points sur le plan politico-stratégique, c'est-à-dire déclencher une action armée lorsque cette situation humanitaire entre en synergie avec des intérêts stratégiques, économiques ou diplomatiques. Présentée comme une opération humanitaire destinée à venir en aide aux populations kurdes, l'opération *Provide comfort*, lancée en avril 1991, répondait avant tout à la volonté d'éviter une déstabilisation régionale et a contribué à la mise en place d'une stratégie de *containment* à l'égard de Saddam Hussein. D'autre part, les Etats peuvent être tentés d'utiliser l'humanitaire pour asseoir la légitimité d'une intervention militaire menée en toute illégalité. L'usage de la force est interdit par le droit international, sauf en cas de légitime défense individuelle ou collective et si le Conseil de sécurité des Nations unies l'autorise explicitement sur la base du chapitre VII de la Charte. L'opération militaire au Kosovo, qui ne répondait pas à ces exigences, a justement été marquée par la mainmise de l'OTAN sur l'humanitaire. Les Etats-Unis ont également fortement utilisé l'humanitaire dans le cadre de leur intervention militaire contre l'Irak, dans la mesure où celle-ci ne bénéficiait pas de l'aval de l'ONU.

L'humanitaire d'Etat dans sa version civile n'échappe pas à la logique d'instrumentalisation et obéit finalement aux mêmes motivations que celles qui ont été décrites ci-dessus.

La disparition du ministère de l'Action humanitaire depuis 1997 témoigne incontestablement du recul de l'humanitaire d'Etat médiatique des années Kouchner. Ecartée du rang ministériel, l'humanitaire d'Etat s'exprime alors beaucoup plus

---

<sup>8</sup> Natalie La Balme, *Partir en guerre. Décideurs et politiques face à l'opinion publique*, Autrement, 2002.

<sup>9</sup> Selon la formule de Jean-Christophe Rufin dans un article du *Monde* daté du 20 mars 1999 : "L'OTAN, les humanitaires et la mort".

discrètement jusqu'en 2002 au travers de deux structures créées respectivement en 1985 et 1993 : la Cellule d'urgence (CELUR) et le Service de l'action humanitaire (SAH).

Toutefois, la création en 2002 au sein du Quai d'Orsay de la DAH qui s'inscrit dans un projet plus vaste de modernisation du ministère des Affaires étrangères et de réforme profonde des outils français de gestion de crise, réintroduit clairement l'action humanitaire dans la politique extérieure de la France. La nomination d'un diplomate (Gildas Le Lidec, qui a depuis quitté son poste après avoir été nommé ambassadeur en Côte d'Ivoire) à la tête de cette nouvelle délégation confirmait d'ailleurs le caractère très politique de cette structure et la main-mise de la Chancellerie sur l'humanitaire. Très logiquement, cette subordination de l'humanitaire au politique est fixée dans l'arrêté du 7 janvier 2002 qui crée la DAH. Son article 2 précise que la politique humanitaire doit veiller à sa "bonne intégration dans l'action diplomatique française et dans la gestion des crises". Dans la même logique, la partie du site internet du ministère des Affaires étrangères consacrée à la mise en place de la Délégation affirme que "l'action humanitaire d'Etat est liée à l'action diplomatique et politique en cours".

Au final, cette réorganisation du Quai d'Orsay rappelle une évidence : l'action humanitaire d'Etat ne peut être que l'instrument de la diplomatie française, c'est-à-dire tout sauf de l'humanitaire.

**L'auteur :**

Adjoint au responsable juridique de Médecins sans Frontières et chargé de recherches. A effectué des missions au Rwanda, au Kosovo, en Afghanistan, en Iran, à Timor-Est et en RDC. A notamment participé à la rédaction de Françoise Bouchet-Saulnier, *Dictionnaire pratique du droit humanitaire*, La Découverte, 2000 et écrit des articles dans les revues *Esprit* et *Politique internationale*.