

L'HUMANITAIRE : SES EXIGENCES, SES ENJEUX

M. MERLIN, P. CHEVALIER

Med Trop 2002 ; 62 : 349-354

RESUME • L'action humanitaire se développe dans un contexte mondial de plus en plus mouvant et perturbé. Elle est soumise à des exigences éthiques, juridiques, techniques, financières, médiatiques et politiques de plus en plus pesantes. Elle doit affronter de nouveaux enjeux : la dualité urgence-développement, le professionnalisme, le retour de l'humanitaire d'Etat. L'ensemble de ces thèmes sera traité par les auteurs qui ont apporté leur concours à ce numéro spécial. Beaucoup sont des acteurs de terrain de l'humanitaire, œuvrant au sein d'organisations non gouvernementales, intergouvernementales, internationales ou gouvernementales. D'autres sont des universitaires ou des représentants d'instances politiques ou de la société civile.

MOTS-CLES • Humanitaire - Ethique - Juridique - Financier - Médiatique - Politique.

HUMANITARIAN ACTION : MORE COMPLEX REQUIREMENTS AND HIGHER STAKES

ABSTRACT • Humanitarian action is developing in an increasingly changing and troubled world context. Organizations are subject to more and more complex requirements due to ethical, legal, technical, financial, media-related, and political considerations. They must deal with higher and higher stakes such as the emergency-development trade-off, the need for professionalization, and the revival of governmental humanitarian action. The articles in this special issue deal with all these topics and more. In most cases the authors are players in the field of humanitarian action from non-governmental, intergovernmental, international and national organizations. There are also academics, politicians, and civilians.

KEY WORDS • Humanitarian action - Ethics - Law - Funding - Media - Politics.

La revue *Médecine Tropicale* a décidé de consacrer un de ses numéros spéciaux à l'humanitaire, à ses exigences et à ses enjeux. Le comité de rédaction a souhaité que les quatre grands thèmes qui seront abordés - aspects techniques, juridiques, éthiques et politiques de l'humanitaire - soient traités par des intervenants représentant le plus large éventail possible d'organisations engagées dans ces actions. Le présent article est une introduction destinée à rappeler les grandes lignes de ces thèmes, qui seront tous longuement discutés par l'ensemble des auteurs.

COMMENT DEFINIR L'HUMANITAIRE ?

Au moment où nous entamons le troisième millénaire, l'humanitaire reste un sujet d'intérêt toujours croissant pour les opinions et les pouvoirs publics, à la fois phénomène de société, enjeu politique, ressource médiatique inépuisable, qui

recueille l'adhésion générale mais dont il est difficile de proposer une définition recevant l'agrément de tous.

L'expression médecine humanitaire relève pratiquement du pléonasmе, et s'avère par trop réductrice : « Si tout ce qui est médical est humanitaire, l'humanitaire n'a plus de sens » (R. Braumann) ; « Comment croire qu'un hôpital puisse suffire ? Qu'il puisse tenir lieu à lui seul de morale, de religion, de politique ? » (A. Comte-Sponville et L. Ferry).

« Morale de l'urgence et de la compassion » pour certains auteurs, « Bonne conscience des politiques et alibi à leur inaction dans des conflits inextricables » pour d'autres, c'est pour l'OMS (Organisation mondiale de la santé), « l'assistance humanitaire aux victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre ».

Le CICR (Comité international de la Croix Rouge), garant du droit international humanitaire, propose pour sa part la définition suivante : « l'action humanitaire comprend toute action entreprise en vue d'aider des êtres humains en état de souffrance physique ou morale, en particulier lors de désastres, que ceux-ci soient d'origine humaine, naturelle ou technologique, mais également et surtout en période de conflits quelle qu'en soit la nature ».

Pour ECHO (European Community Humanitarian Office) l'aide humanitaire est une « intervention qui permet de faire face aux besoins de base d'une population victime d'une

• Travail du Centre européen de santé humanitaire (M.M., Professeur agrégé du SSA, Ancien directeur Lyon et du Service de santé des armées (P.C., Médecin général, Direction du service de santé en région terre nord-ouest, docteur en médecine, diplômé de médecine de catastrophe) Rennes, France.

• Correspondance : M. MERLIN, Direction du service de santé en Région terre sud-est, 1 bis place Bellevue, BP 16, 69998 Lyon armées, France • Fax : +33 (0) 4 78 29 49 70 e-mail : merlinmm@club-internet.fr •

catastrophe naturelle ou causée par l'homme en fournissant, selon les besoins, les soins de santé, l'approvisionnement en eau, la sanitation, la nutrition, l'alimentation, les abris».

Certaines organisations non gouvernementales n'accorderont pas le label humanitaire à une action d'assistance ou de secours à des populations en état de détresse qui ne respectent pas des principes d'impartialité, de neutralité et d'indépendance.

Sans chercher plus à définir l'humanitaire, on s'intéressera à son domaine d'application (s'inspirant en cela de la démarche entreprise par les praticiens de la médecine de catastrophe), considérant qu'il s'inscrit dans une dimension où l'inadéquation entre les besoins (élémentaires, sanitaires, de secours d'urgence, sécuritaires, de respect de la dignité humaine) et les moyens humains, matériels et financiers disponibles, appelle des actions de ceux qui peuvent mobiliser de l'extérieur les ressources et le savoir-faire nécessaires.

LES EXIGENCES DE L'HUMANITAIRE

Face à l'accroissement, dans le temps et dans l'espace, de cette inadéquation entre besoins vitaux et moyens disponibles, l'action de la communauté internationale s'articule autour de six types d'exigences : éthiques, juridiques, techniques, financières, médiatiques et politiques.

Ethiques

L'éthique a toujours été une préoccupation majeure pour les acteurs de l'humanitaire. Les sept principes du Mouvement Croix Rouge - Croissant Rouge (humanité, neutralité, impartialité, indépendance, unité, universalité, volontariat) sont un des aboutissements de cette quête.

Bien que l'humanitaire soit très loin de se résumer à l'action médicale, depuis la création de la Croix Rouge, certains principes de l'éthique médicale sont spontanément adoptés par les humanitaires, en particulier l'obligation de ne pas nuire et l'obligation de moyens. On en a tiré les principes de bienfaisance, de non préjudice, d'autonomie, d'équité et de justice. Les personnes secourues sont en état de dépendance par rapport aux personnels humanitaires. Il en découle pour ces derniers l'obligation de respecter la confidentialité, la dignité, le libre arbitre ; la nécessité d'informer pour recueillir ensuite un consentement éclairé ; le souci d'éviter les attitudes de paternalisme et de culturo-centrisme.

L'action humanitaire, comme la médecine, n'est pas une science exacte mais un art : il n'y a pas d'obligation de résultats.

Dans les années soixante, par analogie avec l'obligation de soins qui figure dans l'éthique médicale, est née la notion d'obligation d'intervention humanitaire dès que des populations subissent les effets d'une crise. Cette obligation morale d'intervenir allait sembler insuffisante face aux blocages que des pouvoirs autoritaires opposaient à l'arrivée des secours. Certains estimaient qu'il y avait en pareille circonstance un devoir d'ingérence humanitaire. Nous verrons au paragraphe suivant qu'elle ne s'est pas traduite au plan juridique par la formulation d'un droit d'ingérence. Ce devoir

d'ingérence est constamment associé, pour les Organisations non gouvernementales (ONG) sans-frontiéristes, au devoir de témoigner (« Témoigner est la seule exigence qu'on est en droit d'attendre des porteurs de secours »... M. Bettati).

Tous les organismes humanitaires ne se rejoignent pas à ce sujet, puisque le CICR a fait le choix inverse, allant jusqu'à obtenir une dérogation lui permettant de ne pas témoigner devant le tribunal pénal international (TPI), afin de préserver totalement sa réputation de neutralité qui lui garantit un accès à toutes les populations affectées par une crise.

La réflexion éthique menée par les organismes humanitaires ces dernières années (en particulier lors du Colloque européen de l'éthique humanitaire, Etikuma 99, Lyon) est axée d'une part sur la qualité, la transparence et le sens de l'action, d'autre part sur l'évaluation, les normes, les références, les codes de conduite. Cette réflexion aboutit à des discussions passionnées car toutes les organisations n'adhèrent pas à cette démarche où, dans le cadre de code de conduite et de réglementation juridique, les humanitaires devraient soumettre leur action à une évaluation indépendante afin d'être reconduits dans leur autorisation et leur accréditation auprès des bailleurs de fonds ou des organisations étatiques. Cette obligation éthique d'évaluation s'opposerait pour certains à d'autres principes éthiques : l'indépendance, la neutralité, l'impartialité. Différents projets d'évaluation indépendante cristallisent pour l'instant la tension entre tenants et adversaires de cette conception de l'éthique humanitaire, tels Ombudsman ou Sphere.

Ombudsman a émergé au Royaume-Uni après l'évaluation des actions menées au Rwanda. Sa vision est d'identifier un médiateur humanitaire qui serait une voix impartiale et indépendante au service des victimes de catastrophes et de conflits, avec pour objectif de renforcer la responsabilité du système humanitaire international vis-à-vis des bénéficiaires, et d'accroître la performance globale des projets humanitaires. Ce projet n'a pas fait l'unanimité, comme en témoigne ce commentaire ; «...Ombudsman, un médiateur chargé de recueillir les plaintes des bénéficiaires de l'aide humanitaire contre les acteurs qui se portent à leur secours » (J. Mamou). Ce système de médiation ne serait pas réactif (c'est à dire passif, attendant d'être sollicité), mais bien plutôt « proactif ». De la réflexion sur Ombudsman, projet maintenant abandonné, est né le HAP (Humanitarian Accountability Project).

Sphere a pris également naissance au Royaume-Uni, mais est maintenant relayé par de nombreux partenaires (InterAction, CICR, ICVA, VOICE notamment). Sphere se présente comme une tentative de définir les conditions de dignité des populations victimes de conflits. Il ne s'agit pas de se limiter à négocier les besoins en assistance de ces victimes, mais de se conformer à des références définies par les normes et l'éthique du droit international. Un guide est élaboré, destiné aux ONG, aux Etats, aux bailleurs de fonds, aux agences des Nations Unies et aux bénéficiaires. Il propose des standards minimum à suivre en situation d'urgence. Des indicateurs techniques sont conçus pour contribuer à l'évaluation des programmes. La démarche globale de Sphere est une démarche d'accréditation. Sphere est très critiqué par un certain nombre d'ONG qui voient là un moyen pour les états de

contrôler les humanitaires par l'intermédiaire des bailleurs de fonds, à travers un contrat simple : pas de respect des normes, pas de fonds. Normes ou références ? Adversaires et partisans ont deux visions opposées sur ce point.

Juridiques

L'éthique précède le juridique, mais les deux ne se confondent pas toujours dans les faits.

Les actions humanitaires s'inscrivent pour la plupart dans des crises armées, d'où une coexistence contradictoire entre une action militaire recourant à l'utilisation de la force (y compris pour les troupes mandatées par la communauté internationale pour rétablir la paix) qui entraîne pertes en vies humaines et destructions, et une action humanitaire qui se propose d'atténuer les ravages du conflit, de protéger, de secourir, de reconstruire. Le DIH (Droit international humanitaire) a été conçu pour organiser une articulation respectueuse de ces deux types d'action, et pour humaniser les conflits (B. de Lapresle, *Les Cahiers de Mars*). Mais le DIH ne s'applique que dans des situations de guerre ou de conflit avérés (y compris les conflits armés non internationaux couverts par le Protocole II du DIH). Or, l'assistance humanitaire est le plus souvent nécessaire dans d'autres situations (régimes totalitaires avec situation de troubles et tensions internes non reconnues comme conflits armés, désastres survenant sur le territoire d'Etats fermés au monde extérieur pour raisons politiques ou religieuses, etc).

En outre, les actions humanitaires se déroulant le plus souvent sur le territoire de plusieurs Etats et impliquant des intervenants de nombreux pays, une connaissance du droit interne et du droit international n'est pas superflue. La présence de juristes au sein des organisations humanitaires devient progressivement une règle.

Plusieurs catégories de normes juridiques sont applicables en situation de crise, particulièrement dans les conflits armés (M. Veuthey) :

- les traités internationaux (« droit dur », Conventions de Genève) ;
- les résolutions adoptées par des conférences internationales (« droit mou », résolutions adoptées dans le cadre des Nations Unies, des conférences internationales de la Croix Rouge et du Croissant Rouge) ;
- les doctrines (politiques) institutionnelles (principes fondamentaux de la Croix Rouge et du Croissant Rouge adoptés à Vienne en 1965) ;
- les codes de conduite multi-organisationnels (code de conduite initié par la Fédération internationale des sociétés de la Croix Rouge et du Croissant Rouge, ratifié par d'autres organisations) ;
- les éthiques professionnelles (médicales, militaires) ;
- les normes et coutumes locales ;
- la responsabilité civile et pénale.

Cette intrication de normes d'une valeur juridique, éthique, politique ou coutumière selon les cas, induit souvent des confusions, notamment à propos de la notion, supposée acquise par l'opinion publique mal informée, d'un droit d'ingérence humanitaire.

Ce dernier ne figure en réalité dans aucun texte juridique, même si les médias, parfois certaines autorités politiques, y font souvent référence. Que ce soit l'article 2, paragraphe 7 de la Charte des Nations Unies, ou en 1949 un arrêt de la Cour internationale de justice, ou encore en 1977 l'article 3 du protocole II additionnel aux Conventions de Genève, aucun texte ne donne une consistance à ce qui reste pour l'instant un courant de pensée vivement défendu par une partie des acteurs de l'humanitaire, mais qui ne parvient pas à s'insérer dans un droit international fondé sur la souveraineté des Etats. Seul existe un droit d'accès aux victimes (résolution 43/131 de l'ONU du 8 décembre 1988 : Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre et les Etats, souverains sur leur territoire, sont tenus de donner toutes facilités aux organisations humanitaires dans ce sens. Mais les textes ne prévoient aucune mesure coercitive pour contraindre ces Etats à appliquer ce droit.

Techniques

Sous peine de manquer à l'obligation éthique de moyens, un organisme qui s'implique dans l'action humanitaire, quel que soit son statut (gouvernemental, intergouvernemental, non gouvernemental, international) ne peut pas faire l'impasse sur les contraintes techniques :

- des personnels suffisamment nombreux et spécifiquement formés à intervenir dans cette ambiance de précarité et de perturbation (désorganisation administrative, infrastructures défaillantes ou anéanties, circuits d'approvisionnement interrompus, activité économique vacillante, contexte culturel différent, tensions politiques, ethniques ou religieuses extrêmes) ;
- des moyens matériels permettant d'assurer une logistique lourde indispensable pour pallier temporairement l'état de désorganisation décrit ci dessus ;
- des moyens financiers de plus en plus considérables, proportionnés à la dimension et à la fréquence croissantes des crises, qu'il faut savoir se procurer, sujet abordé au paragraphe suivant.

C'est à ce prix que l'on peut disposer de l'indispensable autonomie, condition essentielle à la mise en œuvre d'actions humanitaires.

L'action humanitaire ne peut se concevoir que dans une optique de santé publique, au sens le plus global du terme. La formation des personnels doit en être totalement imprégnée. Il ne peut pas y avoir d'action efficace sans une évaluation initiale, l'urgence ne la rendant pas superflue, mais bien au contraire encore plus indispensable, pertinente et très rapide. Combien d'actions humanitaires ont-elles échoué pour n'avoir pas été conduites selon ce schéma ? L'identification des priorités, la planification des tâches, la gestion de crise, l'organisation de la logistique, la supervision des actions de terrain, l'évaluation de leur impact, les prises de contact avec les autorités politiques, administratives et coutumières, la communication avec les médias, le travail avec des interprètes, font appel à des techniques bien codifiées qui ne s'improvisent pas et que l'on ne découvre pas au moment d'intervenir.

Financières

« L'argent n'est pas un problème. L'humanitaire est à la mode. Les chefs d'entreprise savent que l'humanitaire ouvre des marchés » (D. Vemant, Cellule d'urgence, 27/01/93, mission en Bosnie). Cette affirmation en forme de boutade peut être discutée, mais ne peut être totalement contredite.

L'action humanitaire ne peut exister sans une logistique étoffée, et la logistique coûte cher. On aboutit alors à un marketing humanitaire. La facilité pousserait une ONG à demander des fonds à des institutions internationales (ECHO par exemple) ou au gouvernement de son pays d'origine. Mais deux facteurs sont à considérer avant d'adhérer à cette option :

- il ne peut y avoir d'aide publique que pour une activité qui a déjà trouvé, par l'aide de donateurs privés, un début de réalité ;

- pour mener une action privée et défendre ce que l'on considère comme l'intérêt du groupe qui en bénéficie, il faut garder son indépendance et disposer de financements provenant de la société civile et du grand public.

Les ONG fonctionnent donc avec une proportion variable de fonds institutionnels (40 à 90 % selon les cas), et doivent gérer au mieux leurs activités de communication pour le recueil des fonds privés. Ces opérations de marketing ont elles mêmes un coût, et 15 à 20 % du budget des ONG passent dans les frais de fonctionnement et de relations publiques.

Les humanitaires ont appris les dures réalités du marketing (à vrai dire les grosses organisations américaines et britanniques maîtrisaient depuis longtemps ces techniques). La place des administratifs, des conseillers financiers et des juristes s'affirme de plus en plus au sein des organisations.

Médiatiques

« L'action humanitaire n'existe pas sans les médias » (C. Ockrent).

Dans leur quête de reconnaissance de la part de l'opinion publique, de la société civile et des décideurs institutionnels, les ONG ne peuvent se passer des médias. Leur notoriété conditionne dans une large mesure le recueil des fonds indispensables au fonctionnement et à la survie de l'organisation. Cette concurrence peut expliquer parfois l'agressivité de certaines déclarations à la presse.

En outre, les médias s'intéressent à certaines crises et en passeront d'autres sous silence. La presse mettra plus volontiers en valeur les actions humanitaires d'urgence au détriment des actions humanitaires de développement.

Ainsi, la gestion des contacts avec la presse prend elle aussi une dimension professionnelle et n'est plus laissée au hasard par les responsables des ONG.

Politiques

Depuis plusieurs années, un débat s'est instauré sur l'équilibre entre politique et action humanitaire. Le concept de « cohérence » en est le résultat. Il s'oppose au principe d'impartialité et de neutralité selon lequel l'aide humanitaire

doit être accordée sur la base des besoins et être indépendante des positions des parties en conflit (J. Mac Rae, N. Leader, Overseas Development Institute).

Il est vrai que l'action humanitaire peut interférer avec l'économie politique dans une zone de conflit, tout en étant soumise à l'influence des politiques étrangères des pays bailleurs de fonds. D'où l'émergence de ce courant de pensée qui préconise l'intégration cohérente de l'action humanitaire aux réponses politiques et militaires, allant jusqu'à faire de cette intégration un outil de prévention des conflits dans le monde.

LES NOUVEAUX ENJEUX DE L'HUMANITAIRE

L'urgence et le développement

L'action humanitaire, pour les médias, l'opinion publique et une partie des organisations humanitaires, relève avant tout, sinon exclusivement, du domaine de l'urgence, « le service des urgences en zone géostratégique à la dérive » comme le décrit Gérard Dupuy dans son éditorial de Libération du 16 juillet 1999.

Mais, en fait, la chaîne de l'aide internationale a toujours comporté des acteurs spécialisés, les uns pour les situations dites d'urgence, les autres pour les situations dites de développement. L'action d'urgence se situe dans l'immédiat, le développement s'inscrit dans le temps. La première se conduit le plus souvent sans débat avec les populations concernées, alors que le second repose sur un processus participatif. Passer de l'un à l'autre, c'est passer d'une action sur les symptômes à une action sur les causes (B. Husson, Entre urgence et développement).

L'urgence, c'est avant tout l'action sanitaire et l'aide alimentaires appuyant sur une logistique lourde. La gratuité des biens et des services fournis est alors la règle. Dans ces conditions extrêmes, l'accord des gouvernements est rarement recherché (quand il n'est pas délibérément ignoré au nom de l'ingérence), et la collaboration avec l'administration et les organisations locales est peu explorée.

Le développement est une approche globale touchant tous les aspects de la vie quotidienne : adduction d'eau, structures foncières, habitat, circuits bancaires et commerciaux, débat démocratique, etc. La participation financière (même modeste) des populations concernées est ici demandée. L'appui des pouvoirs publics locaux, des instances coutumières et des organisations locales est indispensable à une action qui s'inscrit dans la continuité et ne sera pertinente que si elle est conduite par les personnes concernées.

Les ONG non médicales, beaucoup moins mises en avant par les médias, mais très présentes sur le terrain, jouent un rôle prépondérant dans ces actions de développement. Intervenant de l'extérieur, des services étatiques et des entreprises privées sont également impliqués dans ces actions qui nécessitent la mise en œuvre de moyens et de savoir-faire qui ne s'improvisent pas. Entre ces services gouvernementaux, ces entreprises privées et certaines ONG (notamment d'Europe du Nord et du monde anglo-saxon, en particulier les grosses institutions confessionnelles ou laïques améri-

caines) les rapports sont constants pour aider à réaliser certains programmes de développement.

Ces grosses institutions « ont des traditions de collaboration beaucoup plus étroite avec l'Etat, des collaborations avec les entreprises, elles ont des idées très entrepreneuriales sur la façon d'agir, sur la façon de rendre compte à leurs donateurs » (JC Rufin).

On voit également des entreprises soutenir la création d'une « ONG » qui gardera avec elles des liens étroits.

Certains gouvernements ont une démarche identique.

Ce débat technique a également une dimension éthique, les « urgenciers » reprochant aux « développeurs » (B. Jacquemar) d'avoir manqué le « virage des droits de l'homme » et affirmant que « les secours ne symbolisent pas seulement l'existence de besoins humanitaires massifs mais une réelle mise en cause de la souveraineté. Alors que l'aide au développement implique la légitimité des régimes, les secours non » (J. Mac Rea, Humanitarianism facing new challenges).

En fait, les opérations d'urgence et de développement sont complémentaires, si l'on veut éviter la répétition à l'infini des crises qui génèrent les situations d'urgence. Ainsi, la réhabilitation des systèmes et les secours aux victimes correspondent à une stratégie d'urgence, alors que la réduction des vulnérabilités et celle des phénomènes initiaux sont une stratégie de développement. Complémentaires, elles ne sont pas forcément séquentielles. Le plus souvent elles seront menées presque simultanément. « Passer d'une action d'aide alimentaire à l'encouragement d'un débat sur la construction de la paix civile est fructueux mais nécessite une réelle compétence » (B. Husson, Entre urgence et développement). Une fois de plus apparaît la nécessité de suivre une formation professionnelle à l'action humanitaire, dans le respect des obligations éthiques (d'abord ne pas nuire et se doter des moyens permettant d'appliquer les règles de l'art).

Le professionnalisme

Les années 1970 furent celles du « sans-frontiérisme », des « *French doctors* », marquées par un amateurisme teinté de romantisme et par une nette dominante médicale et paramédicale parmi les personnels humanitaires.

Les années 1980 furent la décennie de l'urgence (Cambodge, Mer de Chine, Afghanistan, Ethiopie), où la nécessité d'intervenir dans des crises de plus en plus fréquentes et sévères, jointe à l'acquisition progressive d'expérience, poussèrent à la spécialisation (importance croissante des logisticiens, des administratifs, des juristes déjà décrite) et à une régression du corporatisme médical.

L'humanitaire offre relativement peu de perspectives de longues carrières professionnelles (en dehors de quelques organismes internationaux et du noyau dur administratif des ONG). Mais on demande de plus en plus aux acteurs de terrain d'acquiescer une formation professionnelle spécifique à l'humanitaire, qui vient compléter leurs acquis professionnels antérieurs (qu'ils soient administratifs, logisticiens, médecins, paramédicaux, juristes, commerciaux, etc). C'est une exigence du même ordre que formule la collectivité à

l'égard des sapeurs pompiers volontaires qui, indépendamment de leur profession habituelle, sont occasionnellement soldats du feu et suivent pour cela une formation supplémentaire.

Une organisation humanitaire sérieuse a le devoir de se doter d'une ressource humaine suffisante aux plans quantitatif (réserve mobilisable) et qualitatif (compétence). Les actions humanitaires exigent des soutiens financiers de plus en plus conséquents, et les bailleurs de fonds réclament des garanties en termes d'efficacité et de compétence. On aboutit à des démarches similaires à l'accréditation (projets comme Sphere et Ombudsman, évoqués précédemment). Cela s'oppose à l'esprit d'indépendance des premiers sans-frontiéristes. Mais il est très symbolique de noter que dans les quinze dernières années du vingtième siècle, trois des créateurs du mouvement non gouvernemental sans-frontiériste (C. Malhuret, B. Kouchner, X. Emmanuelli) accèdent à des fonctions ministérielles qui les placèrent au cœur même de l'appareil étatique.

L'humanitaire nécessite une compétence professionnelle, et l'Etat s'y intéresse de plus en plus.

Le retour de l'humanitaire d'Etat

Les années 1990 signent le retour de l'humanitaire d'Etat. Les crises (1990 Koweït, 1991 Somalie, 1992 Bosnie, 1994 Rwanda, 1999 Kosovo pour les plus médiatisées) appellent des réponses au niveau de la communauté internationale, qui se concrétisent par des actions que mènent les Etats au sein de dispositifs multinationaux ou internationaux. Ces interventions, sur fond de conflits armés (parfois internationaux, le plus souvent non internationaux) ou de troubles et tensions internes, s'inscrivent dans le cadre général des OSP (opérations de soutien de la paix), ou PSO (pour Peace Support Operations).

Toute OSP comprend des aspects humanitaires (du simple fait des masses de personnes déplacées et/ou réfugiées, victimes ou parfois enjeux, voire instrument involontaire des conflits). En outre, les dix dernières années le confirment, il n'y a pas de solution militaire aux crises. Le volet humanitaire, qui recueille constamment l'agrément des opinions publiques, retient par conséquent toute l'attention des médias et des décideurs politiques.

L'ONU est de plus en plus sollicitée pour lancer des OSP. Entre 1945 et 1989, on en dénombre 13. Entre 1989 et 1999, on en compte 24, soit une fréquence relative annuelle 8 fois supérieure. Fin 1999, 16 OSP sont en cours avec environ 12500 soldats de 75 nations. Mais dilemmes et contradictions sont le lot inévitable de ces opérations « militaro-humanitaires » (appellation médiatique très critiquée), et on tend vers une révision des rapports entre militaires et humanitaires, puisque la plupart des interventions humanitaires s'effectue dans un contexte de crise armée, que les Nations Unies désignent maintenant sous le vocable d'urgences complexes.

L'humanitaire est désormais un des instruments de la diplomatie internationale. C'est le concept d'intégration cohérente évoqué précédemment. Une doctrine d'Etat de la gestion de crise prend naissance, qui s'appuie sur les militaires,

les humanitaires et les entreprises. Cette réflexion, encore naissante en France, est très avancée aux USA, en Grande-Bretagne et dans les pays d'Europe du Nord. Les CIMIC (civil military cooperation) en sont l'expression. Les Français y viennent progressivement avec les actions civilo-militaires (ACM).

CONCLUSION

La parole est maintenant donnée aux auteurs qui ont accepté d'apporter leur concours à ce numéro spécial. Beaucoup sont des acteurs de terrain de l'humanitaire, œuvrant au sein d'organisations non gouvernementales, intergouvernementales, internationales ou gouvernementales. D'autres sont des universitaires ou des représentants d'instances politiques ou de la société civile. Tous abordent très franchement les différents thèmes choisis, exprimant soit une opinion personnelle tirée de leur vécu, soit le point de vue de leur organisation. Le lecteur constatera que tous ne sont pas d'accord sur tout. Un des objectifs de ce numéro spécial est de montrer la constance, l'universalité de certaines règles

de l'action humanitaire, mais aussi la multiplicité des approches, les unes et les autres visant le même but : atténuer les souffrances des victimes des crises ■

POUR EN SAVOIR PLUS

- PIROTTE C, HUSSON B - Entre urgence et développement. Pratiques humanitaires en questions. Karthala ed, Paris, 1997.
- RYFMAN P, LOWRIE S, GRUNDWALD F, MAMOU J - Dossier : « Faut-il normaliser l'aide humanitaire ? ». *Humanitaire, Enjeux, Pratiques, Debats* 2000; **1** : pp 21-48.
- BORK E - Une réforme profonde des opérations de maintien de la paix de l'ONU semble peu probable. *Revue des questions humanitaires* 2000; **11** : 18-19.
- RUFIN JC - L'aventure humanitaire. Gallimard ed, Paris, 1994.
- ADAM B, BIQUET JM, CORTEN O, DAVID E *et Coll* - Militaires-humanitaires. A chacun son rôle. Collectif GRIP, Complexes ed, Bruxelles, 2002.
- MIRIBEL B, RYFMAN P, ETIKUMA 99 - Colloque européen de l'éthique humanitaire. Les codes de conduite : Référence éthique et gage d'efficacité pour les actions humanitaires internationales du III^e millénaire. Bioforce-Lyon, 2000.
- CELLERIER I - Les médecins humanitaires. Hachette ed, Paris, 1995.
- ABDELWAHAB BIAD - Droit international humanitaire. Ellipses ed, Paris, 1999.