

L'aide humanitaire internationale entre principes et géopolitique : approche comparative des imaginaires chinois, américain et belge

Alexandre Piron & Edouard Xia

Introduction

Depuis la fin du XIX^e siècle, quatre principes humanistes et libéraux président à l'aide humanitaire internationale. *Indépendance, impartialité, neutralité et humanité* sont les principes moraux supposés guider les prises de décisions visant à fournir une aide humanitaire solidaire, uniquement basée sur les besoins de terrain. Au début du XXI^e siècle, et surtout depuis l'année 2025, ces principes apparaissent toutefois contestés par deux dynamiques distinctes et contraires : (1) de l'extérieur par des acteurs qui ne reconnaissent pas la priorité donnée à ces principes ; (2) de l'intérieur par des acteurs qui y sont pourtant traditionnellement attachés.

L'on constate dès lors que l'imaginaire historiquement dominant tend à être progressivement remis en cause par de nouveaux imaginaires. Ceux-ci sont guidés par des raisonnements aux fondements de plus en plus politiques, stratégiques, idéologiques ou sécuritaires. Cette évolution n'est certes pas propre à ce domaine. Elle est aussi observable plus globalement, là où le système international libéral est remis en cause par divers acteurs. La notion d'imaginaire dont il est question ici est la représentation qu'un État se fait de son environnement et de sa place en son sein.

Dans le but d'offrir une profondeur d'analyse à cette tension traversant les systèmes international et humanitaire, voici les questions qui baliseront la réflexion au cœur de ce chapitre. Quels sont les imaginaires qui guident la prise de décision des acteurs humanitaires internationaux ? Plus précisément, quel est l'imaginaire sur lequel se base traditionnellement l'aide humanitaire ? Celui-ci aurait-il changé à mesure que se redéfinit le système international ? Ou, au contraire, le système humanitaire international est-il modifié par l'imaginaire des acteurs ?

Pour répondre à ces questions, ce chapitre adoptera une approche internationaliste et comparative, basée sur l'étude des cas états-unien, chinois et belge. Le choix de ces trois États s'explique par la variation dans leurs approches historiques de l'aide humanitaire ainsi que dans leurs ADN de politique étrangère. Ils feront refléter les conséquences à terme sur la politique d'aide humanitaire et ses bénéficiaires sur le terrain. Les données qui fondent l'analyse ont d'une part été collectées en exhumant les budgets nationaux et des financements internationaux (douze des quatorze figures sont inédites). Les données ont d'autre part été créées grâce à une série de six entretiens réalisés auprès d'acteurs de l'aide humanitaire, du secteur gouvernemental (Belgique) ou non (ONG, *think tank*).

La première section, plus historique, posera les bases du courant dit « humaniste » et ses évolutions jusqu'à aujourd'hui. La deuxième section introduira ensuite le premier cas d'étude, les États-Unis, acteur historiquement proche des principes humanitaires mais qui, récemment et particulièrement brutalement depuis la deuxième investiture de Trump, les conteste au profit d'autres raisonnements. La troisième section introduira quant à elle la Chine comme acteur contestant de l'extérieur cet imaginaire traditionnel et qui pourrait tendre à prendre la place que les États-Unis ont décidé de délaisser sur la scène internationale. La quatrième section présentera le troisième et dernier cas d'étude, la Belgique comme acteur oscillant entre idéalisme et *sur-réalisme*. Peu de littérature traite de l'action humanitaire de la Belgique, ce chapitre entend donc fortement y contribuer. Enfin, à l'issue de cette analyse comparative, le chapitre aboutira sur une discussion plus philosophique et plus large concernant les corrélations que l'on peut tirer entre aide humanitaire, politique étrangère, imaginaire et système international.

I. L'aide humanitaire internationale telle qu'imaginée historiquement

Les premières traces de « *l'humanitaire* » remontent à Dioscoride d'Anazarba, un médecin pharmacologue du premier siècle de l'ère chrétienne. Il est considéré comme le premier à avoir offert une médecine *dite* humanitaire sur le champ de bataille. Depuis, et jusqu'au XIX^e siècle, l'humanitaire fut

caractérisé par un courant religieux et intellectuel où l'aide aux plus démunis, la protection des populations civiles et le secours aux victimes d'épidémies ou de catastrophes naturelles guidaient les actions. Le principe éthique fondamental avancé était celui de la *charité* (Ryfman, 2016 ; Manset et al., 2017, p. 87). L'élan humanitaire de cette époque fut alors catégorisé comme « *puriste* » (Manset et al., 2017, p. 87).

A. Le courant humaniste ou humanitaire puriste

Le courant humaniste, également appelé « *humanitarisme classique* », débute donc à la fin du XIX^e siècle. Témoin des horreurs de la guerre, Henry Dunant plaida l'institution d'un cadre juridique international visant à réguler la protection des victimes de conflits armés. La convention de Genève de 1864 fournira un (léger) premier cadre (Hilhorst, 2018, p. 3). Cette convention fut la pierre fondatrice d'une construction successive qui mènera à une structure qualifiée de « *droit international humanitaire* ».

Par la suite et tout au long du XX^e siècle, l'aide humanitaire internationale s'est peu à peu développée, en réponse aux deux guerres mondiales. Des institutions telles que le Programme Alimentaire Mondial ou encore le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés virent en effet le jour dans l'objectif de diminuer la souffrance face aux crises humaines et climatiques. Aux côtés de ces organisations internationales (OI), des acteurs de la société civile prirent aussi part à cette réponse humanitaire en se constituant sous la forme d'organisations non-gouvernementales (ONG). Celles-ci contribuèrent davantage à ce que le paradigme dominant repose sur les quatre principes de base, entérinés par deux résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies de 1946 et 1958 (46/182 et 58/114).

En substance, le *principe d'humanité* signifie qu'une solution doit être trouvée aux souffrances humaines partout où elles se manifestent, en prêtant une attention particulière aux populations les plus vulnérables. Le *principe de neutralité* indique que l'aide humanitaire ne doit favoriser aucun camp lors de conflits armés. Le *principe d'impartialité* implique que l'aide humanitaire doit être octroyée sur la seule base des besoins, sans aucune discrimination. Enfin, le *principe d'indépendance* renvoie au fait que les objectifs humanitaires doivent être détachés d'objectifs économiques ou militaires.

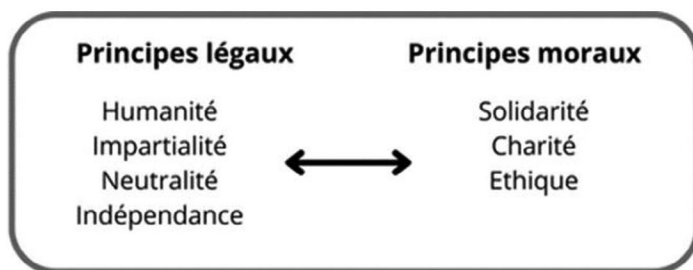


Fig. 1 : Imaginaire historique de l'aide humanitaire international¹.

Il est important de noter que l'éthique des droits humains et l'humanitarisme sont intimement liés aux normes et valeurs de l'ordre international libéral. Celui-ci comprend les droits humains, l'interdépendance économique et la démocratie au sens large. Cet ordre libéral global est composé d'une constellation de règles, de principes et d'institutions incluant un réseau de traités internationaux (*i. e.* Banque mondiale, Fonds Monétaire International) (Omelicheva et Carter, 2024, p. 36).

Aujourd'hui, l'aide humanitaire est un secteur complexe qui fait face à une crise organisationnelle (Piron, 2022, p. 5). Les conflits sont d'une violence inédite et pérenne envers les civils et les acteurs humanitaires de terrain. Ils se couplent en outre avec un nombre grandissant de catastrophes et désastres climatiques (Ryfman, 2016). Or, parallèlement à cette augmentation des crises et de leur importance, les fonds disponibles n'augmentent que discrètement, voir décroissent pour certains acteurs (Mattei, 2014 ; Manset et al., 2017 ; Frennesson et al., 2022). On parle alors de *funding gap*.

¹ Les principes moraux ont été sélectionnés sur la base des travaux de Manset et al., « Repenser le modèle humanitaire : de l'efficience à la résilience », 2017.

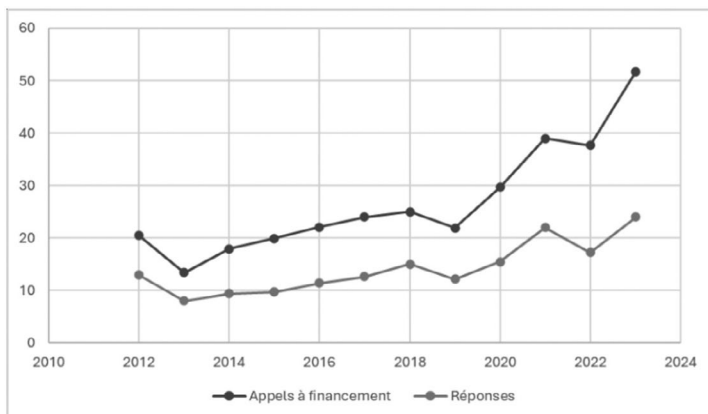


Fig. 2 : Évolution du funding gap mondial en milliards de \$ (2012-2023)².

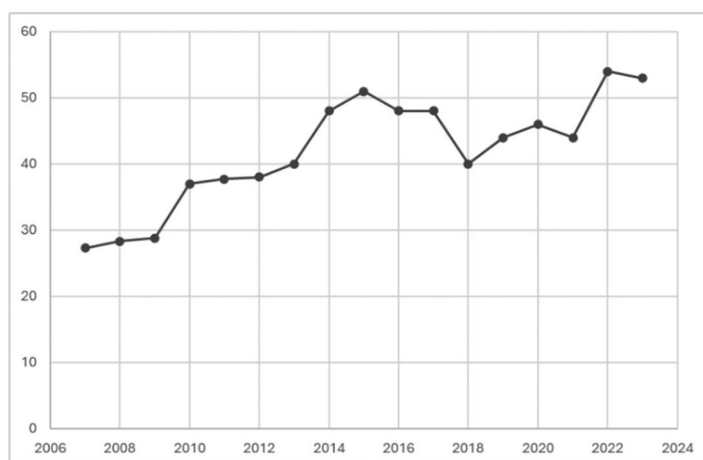


Fig. 3 : Évolution du funding gap mondial en % des financements manquants (2007-2023)³.

² Graphe réalisé sur la base des éléments statistiques recensés par les Overview of Global Humanitarian Response Reports d'OCHA (<https://reliefweb.int/topics/global-humanitarian-overview>).

³ *Ibid.*

B. Les principes humanitaires comme unique moteur décisionnel ?

Depuis les années 1990, le secteur humanitaire international fait également face à une crise principielle où les acteurs, étatiques et non-étatiques, remettent en question les quatre principes fondamentaux (Mattei, 2014, p. 22). En effet, pour certains, le paradigme humaniste ou « *humanitaire puriste* » tend à être contesté par de « *l'humanitaire d'État* », caractérisé par une instrumentalisation politique de l'aide (Manset et al., 2017, p. 86). L'aide devient une extension, un outil pour agir de manière géostratégique (Piron, 2022, p. 16). Les caractéristiques de cet humanitaire d'État sont la stratégie, l'ingérence, l'efficacité et l'efficacité de l'aide ; des balises bien éloignées des principes éthiques et moraux du paradigme humaniste et libéral (Manset et al., 2017, p. 86 ; Piron, 2025).

Cette divergence de l'imaginaire dominant libéral sera analysée ci-après à la lumière des trois cas d'étude. Mais l'analyse comparative ne saurait être comprise sans l'éclairage d'un événement politique majeur. La crise du Covid-19 a exacerbé et fait apparaître au grand jour la remise en cause des principes humanitaires, contestés au profit d'un raisonnement stratégique et politique. La situation a en effet démontré que, face à une crise sanitaire mondiale, des acteurs humanitaires ont privilégié une approche géostratégique plutôt que de respecter les principes internationalement reconnus (Omelicheva et Carter, 2024, p. 16). Cette crise, certes disruptive considérant son envergure, peut en fait être considérée comme le point d'orgue d'une évolution de trente années, avec comme conséquence une mise à l'écart de la solidarité globale et humaine. L'imaginaire de neutralité, impartialité et indépendance est apparu ébranlé face à une crise impactant directement les donateurs internationaux, et non plus uniquement des États tiers. Les deux prochaines sections démontreront l'étendue de l'évolution de cet imaginaire : une modification de l'intérieur par les États-Unis, pays historiquement attaché au paradigme dominant ; une contestation de l'extérieur par la Chine. Une troisième section mettra en évidence le parcours d'un État membre européen faisant face à ces turbulences internationales : la Belgique.

II. Les États-Unis : la modification de l'imaginaire libéral et humaniste par l'intérieur

Il est difficile pour un académique d'écrire sur les évolutions récentes des États-Unis, particulièrement depuis le retour de Trump à la Maison-Blanche en 2025. C'est pour cette raison que cette section restera prudente dans son

analyse et se focalisera sur les principales évolutions ante-Trump II, tout en considérant cet épisode et ses conséquences sur l’imaginaire américain et international dans la conclusion.

Les États-Unis sont un des plus anciens États donateurs, les premières traces remontant à la création même de la République américaine (Irwin, 2018, p. 44). Avant le début du deuxième mandat de Trump et le quasi-démantèlement de USAID, les États-Unis étaient le plus grand donateur, intervenant dans plusieurs régions du globe. En 2024, ils représentaient à eux seuls plus de 40% du financement mondial, loin devant la Commission européenne, classée deuxième avec 9%.

Tableau 1 : Liste des dix principaux donateurs mondiaux en 2024⁴.

Donateurs (ordre décroissant)	Financements (US\$)	% du financement mondial
1. États-Unis	\$9.627.984.723	39,9%
2. Commission européenne	\$2.165.127.082	9,0%
3. Allemagne	\$1.287.523.990	5,3%
4. Royaume-Uni	\$1.219.365.350	5,1%
5. Suède	\$1.205.125.398	5,0%
6. Japon	\$1.095.095.498	4,5%
7. Arabie Saoudite	\$940.989.344	3,9%
8. Suisse	\$561.151.152	2,3%
9. France	\$547.901.848	2,3%
10. Pays-Bas	\$530.651.935	2,2%

Historiquement, les États-Unis ont adopté une approche et une logique universelles de leur aide humanitaire, embrassant les principes de neutralité et d’impartialité. Ces derniers ont d’ailleurs très tôt été inscrits dans la législation nationale afin d’assurer que l’aide humanitaire ne serait jamais dictée par des intérêts et impératifs de politique étrangère (Kevlihan et al., 2014 ; Omelicheva et Carter, 2024, p. 110). Ce raisonnement a encore prévalu les premières décennies du XXI^e siècle avec sa réaffirmation systématique lors des présidences Bush et Obama. Les États-Unis se sont ainsi longtemps érigés comme le principal moteur de l’imaginaire humaniste et libéral. Cette logique tendait néanmoins à être remise en cause par les

⁴ Figure fondée sur les chiffres recensés par OCHA et le Financial Tracking System.

États-Unis eux-mêmes, passant vers une logique plus géoéconomique et géostratégique.

Ce changement de paradigme apparaît dès le début des années 1990, avec la période post-Guerre froide. Les premières incursions géopolitiques et géoéconomiques dans l'aide humanitaire américaine apparurent en effet dans les missions conjointes entre militaires et acteurs humanitaires, notamment dans les pays de l'espace post-soviétique (*Ibid.*, p. 114). Les impératifs moraux et éthiques (imaginaire libéral) n'eurent ainsi pas toujours la priorité sur le terrain. Cette situation fut entérinée par plusieurs réformes administratives (1993 et 2001) qui contribuèrent à détériorer la relative indépendance de la politique d'aide humanitaire américaine. La situation révèle un changement institutionnel résultant d'une modification de l'imaginaire basé sur une vision nouvelle des intérêts états-uniens.

À cette époque, ce dernier s'est en effet rapproché de l'imaginaire et des impératifs de la politique d'aide au développement que sont la promotion de la démocratie, d'une approche néo-libérale et des intérêts nationaux américains (*Ibid.*). En d'autres termes, la politique d'aide humanitaire américaine s'est peu à peu « *développementalisée* »⁵ ; elle a élargi son champ d'action en adoptant des tâches plus politiques et à plus long terme. Cette *developmentalisation* compromet les principes de neutralité, d'impartialité et même d'indépendance, car elle implique souvent une collaboration plus étroite avec les gouvernements (Dany, 2015, p. 6).

Ce passage de l'aide humanitaire vers des logiques plus politiques et néo-libérales s'est présenté lors des deux présidences américaines précédentes. Tant la présidence républicaine de Trump I pour des raisons néo-libérales que la présidence démocrate de Biden suivant un raisonnement idéologique ont utilisé les politiques d'aides au développement et humanitaire à d'autres fins. Ce fut notamment le cas des politiques régionales et bilatérales en Afrique, Eurasie et Amérique latine dans le but de contrecarrer la présence grandissante de la Chine, perçue comme menaçant les intérêts nationaux américains (Omelicheva et Carter, 2024, p. 118).

⁵ Terme issu du concept de « *developmentalisation* » de Charlotte Dany (2015).

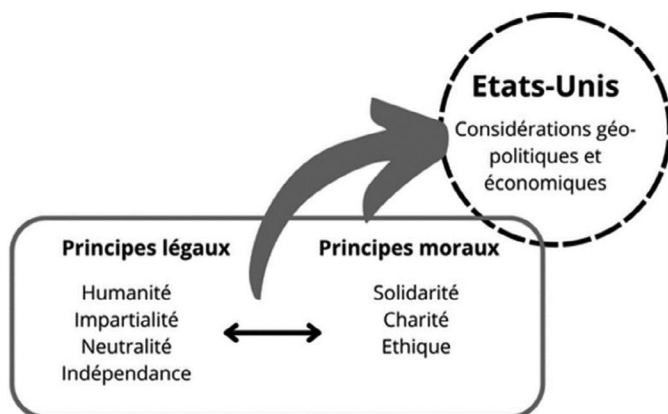


Fig. 4 : Imaginaire contemporain de la politique humanitaire des États-Unis.

Ce nouvel imaginaire de la politique humanitaire des États-Unis, à savoir une distanciation progressive du respect des quatre principes légaux vers des considérations plus politiques, s'est particulièrement illustré avec la crise sanitaire mondiale du Covid-19. C'est en effet lors de cette crise mondiale que la solidarité américaine, historiquement attachée aux principes légaux et moraux, fut le plus grandement mise sous pression.

Il serait erroné d'avancer que les États-Unis ont uniquement privilégié des pays alliés ou géographiquement proches de leurs frontières. Le gouvernement américain a en effet largement distribué des moyens matériels et financiers aux pays dans le besoin, allant de l'Italie au Yémen, jusqu'au Cambodge (*Ibid.*, p. 123). Le gouvernement américain a d'ailleurs travaillé étroitement avec des acteurs et agences humanitaires pour répondre aux besoins liés à la pandémie. Néanmoins, par manque de moyens et d'une solution globale pour une distribution effective respectant les principes d'impartialité et d'humanité, le gouvernement américain a favorisé une approche comparable à celle de son aide au développement. Le gouvernement a de fait privilégié, en termes d'importance dans les moyens transmis, des pays avec un score démocratique plus élevé. Il a aussi apporté en priorité une forte aide humanitaire aux pays considérés comme alliés historiques ainsi que les pays exprimant une proximité avec la politique étrangère américaine (*Ibid.*, p. 130)⁶.

⁶ Cette proximité a été calculée et analysée par Omelicheva & Carter selon les votes historiques à l'Assemblée générale des Nations Unies.

Nous pouvons donc constater que la politique d'aide humanitaire américaine, ainsi que son imaginaire historique libéral et puriste, tend à être mise sous pression par d'autres intérêts ou considérations. Les intérêts géostratégiques contestent ainsi les principes moraux et éthiques. Le changement de paradigme opéré peut être expliqué par deux courants : l'un interne et l'autre externe. Le premier, causé par un rapprochement de l'aide humanitaire et l'aide au développement, est illustré par des réformes administratives. Le deuxième courant, externe, émerge de l'arrivée d'acteurs rivalisant avec les États-Unis. Les interventions chinoises en Afrique, Eurasie ou Amérique latine s'accroissent et modifient l'équilibre. Le gouvernement américain semble alors instrumentaliser son aide, en ce compris humanitaire, afin de rivaliser avec cet acteur étatique et protéger ses intérêts nationaux. Il est néanmoins opportun de se demander si les récents événements aux États-Unis avec le quasi-démantèlement de USAID par Trump ne constituent pas une pierre supplémentaire et plus haute à cette évolution, dépassant de loin les conséquences du Covid-19 sur le système humanitaire. Seul le temps fournira les réponses mais il est d'ores et déjà clair que les décisions récentes du gouvernement américain, privilégiant le « America first » risquent de laisser des traces importantes et potentiellement indélébiles sur l'imaginaire américain et celui du système international plus généralement.

III. La Chine : la contestation de l'imaginaire libéral et humaniste par l'extérieur

Pour des raisons historiques, politiques et idéologiques, la Chine qualifie l'ensemble de ses donations « *d'aide étrangère* » (对外援助 [Duìwài yuánzhù]), mêlant ainsi aide humanitaire et aide au développement sous le même libellé. Selon les autorités chinoises, l'appellation agréée de « *donateur-bénéficiaire* » symboliserait une relation hiérarchique et inégale, dominée par le système international libéral sous l'égide des Nations Unies et des États-Unis. Elle serait représentative des dynamiques post-coloniales où les gouvernements capitalistes ont tiré profit des pays en voie de développement (*Ibid.*, p. 42). Suivant ce raisonnement, le gouvernement chinois se positionne alors plutôt comme *fournisseur* dans un partenariat *Sud-Sud*.

La confusion opérée par le vocable *d'aide étrangère* rend difficile la quantification et l'identification de l'aide humanitaire chinoise. Une difficulté exacerbée par l'opacité et l'absence de communication des autorités chinoises au « *Financial Tracking Service* » (FTS), le système de traçage des dépenses annuelles des

Nations Unies. La Chine n'est en effet pas membre du Development Assistance Committee (DAC). Il est nonobstant possible d'analyser l'aide humanitaire chinoise à la lumière des principes et intérêts propres à l'imaginaire de son gouvernement. Il est également possible de retracer la rapide évolution des montants et destinations des fonds chinois des vingt dernières années grâce aux études existantes, en complément des quelques statistiques relevées par le FTS.

Durant la période 2000-2009, le montant moyen annuel de la contribution chinoise en matière d'aide humanitaire s'élevait aux alentours de 9,48 millions de dollars américains. Les dix années qui suivirent, le montant moyen s'est élevé à 43,8 millions, soit près de cinq fois plus (*Ibid.*). Cette croissance indique d'une part que les aides étrangères chinoises sont concomitantes à l'augmentation du PIB chinois (Murphy, 2022, p. 172). La variation peut d'autre part être expliquée par la survenance d'événements internationaux. Comme l'illustre la figure 6, la Chine choisit en effet d'intervenir ponctuellement et de manière significative selon des crises bien identifiées. C'est le cas du tsunami asiatique (2004-2005), de la sécheresse dans la corne de l'Afrique (2010-2011), de la pandémie d'Ebola en Afrique (2014), et de la crise Covid-19 (2020). Le pic de financement identifié en 2017 ne semble toutefois pas répondre à une crise. Une lecture politique pourrait suggérer un lien avec l'arrivée au pouvoir du Président Trump et avec la volonté de profiter du repli américain pour promouvoir une position chinoise plus assertive dans le système international. Une hypothèse qui semble se préciser en 2025 suite au retrait de USAID.

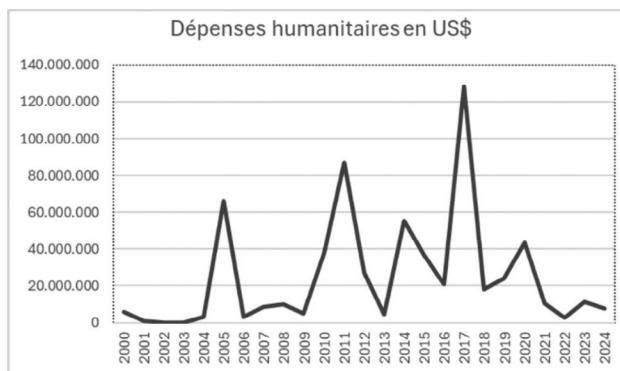


Fig. 5 : Évolution de l'aide humanitaire chinoise (2000-2024)⁷.

⁷ Graphé basé sur les chiffres du FTS.

A. Déterminants de la politique humanitaire chinoise

La place centrale qu'occupe le gouvernement constitue la principale caractéristique de la politique humanitaire chinoise. En effet, cet humanitarisme stato-centré passe avant tout par une approche de gouvernement à gouvernement, priorisant les relations bilatérales entre les autorités chinoises et les pays tiers. Une des grandes conséquences de cette approche est, comme le suggère la figure 7, l'absence des acteurs de la société civile, notamment les ONG.

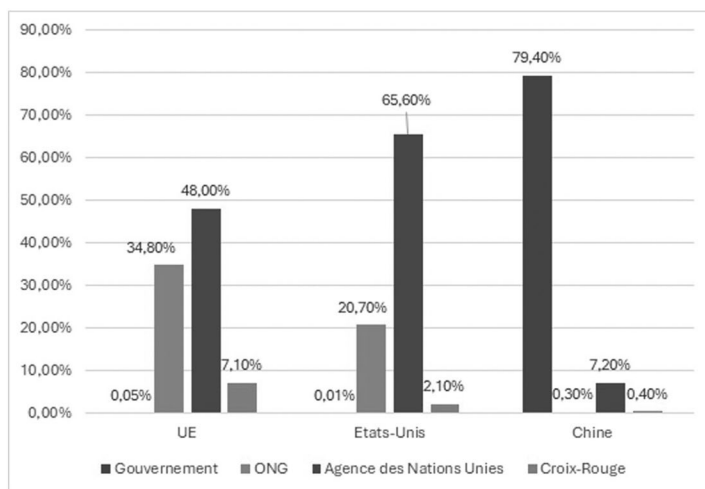


Fig. 6 : Proportion d'aide humanitaire dépensée par type de bénéficiaire⁸.

Très succinctement, l'origine de cette approche stato-centrée peut être retracée dans la longue civilisation chinoise. L'imaginaire chinois de la gestion de crise s'ancre sur les récits du troisième millénaire *a.c.n* mentionnant d'importantes et dévastatrices inondations qui ravagèrent le territoire. L'intervention d'une figure centrale, Yu le Grand (大禹 [Dà yǔ]), s'avéra nécessaire pour mitiger la crise (Yang et al., 2005). Cet imaginaire d'un pôle central dans la gestion des crises fut ensuite renforcé dans les traditions confucéenne et taoïste. Selon leurs prescrits, le gouvernement doit placer le peuple et sa protection avant

⁸ Reproduit à partir du travail de Zhang (2023).

toute chose. Et, selon cet imaginaire, ce n'est qu'en unifiant le peuple derrière un gouvernement central que la réponse peut être efficace (Omelicheva et Carter, 2024, p. 49-50 ; Teitt, 2013, p. 3).

Enfin, les mouvements socialiste et communiste du siècle dernier entérinèrent cette idée du gouvernement comme seul acteur moral légitime offrant protection aux peuples. C'est en fait l'action dans le domaine humanitaire qui *légitime moralement l'existence du gouvernement*. Les individus y sont les sujets politiques de l'autorité centrale, une idée de l'ordonnancement social en contradiction directe avec l'imaginaire de l'ordre libéral qui, lui, place les individus comme une *finalité morale* devant être protégés (*Ibid.*). La philosophie politique chinoise attribue en fait au gouvernement dans son ensemble les conséquences d'une éventuelle défaillance dans sa mission de protection du peuple qu'il gouverne, tandis que la philosophie politique occidentale se concentre sur la figure individuelle, dissociant la légitimité du chef de l'État de celle de son gouvernement.

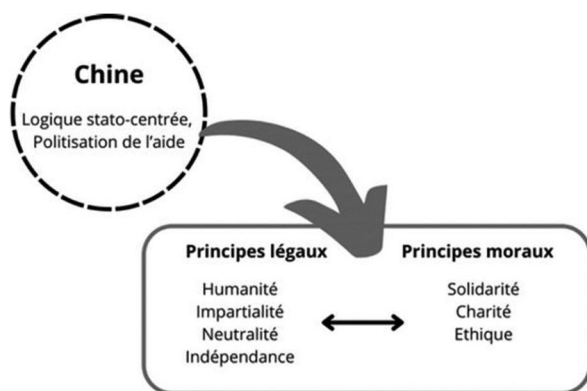


Fig. 7 : Imaginaire contemporain de la politique humanitaire de la Chine.

Cette approche stato-centrée va à l'encontre de ce que le système international humanitaire prône : c'est-à-dire l'importance des acteurs de la société civile, tels que les ONG. En effet, ces dernières sont centrales dans la réponse aux crises humanitaires, garantissant l'acheminement de l'aide aux populations. Elles sont souvent les derniers acteurs humanitaires à avoir accès au terrain lorsque les acteurs politiques sont repoussés par les belligérants. Finalement,

les ONG garantissent une relative neutralité et impartialité dans la distribution de l'aide là où les gouvernements étatiques tendent à mettre en avant leurs intérêts géostratégiques (Irrera, 2018).

B. Win-win oriented ou purement humaniste ?

Une question demeure dans l'analyse qui nous occupe : la Chine perçoit-elle son aide humanitaire comme un instrument au service de sa politique étrangère ? Ou bien son imaginaire humaniste concurrençant celui de l'ordre libéral ne viserait-il pas la même finalité, usant simplement d'autres moyens ? En d'autres termes, la Chine est-elle à l'image de sa politique de développement, *win-win oriented*, ou serait-elle au service de l'humain comme le suggèrent les discours officiels ?

S'il est évident qu'elle priorise la collaboration et le financement bilatéral, promouvant ainsi le rôle central des gouvernements, la Chine apparaît également favorable aux principes de non-ingérence et de souveraineté étatique. Les autorités chinoises prônent l'efficacité par des interventions bilatérales rapides sur le terrain, positionnant ainsi le pays dans le débat du *funding gap* qui agite le monde de l'aide humanitaire internationale. Cette efficacité n'est néanmoins pas toujours garantie. L'aide peut, par exemple, ne jamais atteindre la population ciblée lorsqu'un gouvernement bénéficiaire ne veut ou ne peut pas la distribuer. Cet écueil est renforcé lorsque les gouvernements bénéficiaires sont atteints par divers niveaux de corruption. La dépendance excessive de la Chine à l'égard de l'approche de gouvernement à gouvernement accentue en outre le problème de la répartition des ressources. De même, *l'absence de participation d'ONG* peut également nuire à la qualité de l'aide fournie.

Ce tableau d'une efficacité incertaine doit cependant être nuancé par de récentes études sur l'impact positif des aides étrangères chinoises dans leur ensemble. Quoique la distinction entre aide humanitaire et aide au développement reste floue, ces études soulignent en effet les vertus de l'approche *win-win* dans la croissance des pays bénéficiaires (Wolf et al., 2013, p. 24 ; Dreher et al., 2017). Notons par ailleurs que l'imaginaire chinois en matière d'aide humanitaire ne peut être dissocié de celui de l'aide au développement. Il existe en fait une claire interdépendance entre ces deux instruments, suggérant une politisation importante de l'aide humanitaire chinoise. L'aide étrangère est ainsi intimement liée à l'évolution de la politique domestique.

La Chine a en effet développé son programme dès 1949, devenant donateur net alors même que la République populaire naissante recevait elle-même des aides au développement (Murphy, 2022, p. 172). Durant la Guerre froide, les motivations géopolitiques de soutien aux causes anti-impérialistes et de quête de reconnaissance internationale sont au cœur de l'élaboration des aides étrangères (Wenting, 2024). Les réformes économiques du Président Deng Xiaoping réduisirent ensuite la portée de la politique maoïste révolutionnaire insufflée dans l'aide étrangère (Strange, 2024, p. 8-12). L'après-Guerre froide marque enfin un tournant vers les intérêts économiques, avec une emphase notable sur la sécurité de l'approvisionnement des ressources et la construction d'infrastructures à l'étranger (*Ibid.*).

Depuis 2018 et la création de la *China International Development Cooperation Agency* (CIDCA), l'aide étrangère semble largement dépendante de considérations de politique étrangère. Chen (2024, p. 102-138) relève même une stratégie d'opposition aux objectifs étrangers dans le domaine du commerce extérieur. Le principal objectif de CIDCA consiste à « *renforcer l'efficacité de l'aide en tant qu'instrument clé de politique étrangère, améliorer sa planification stratégique et sa coordination globale, centraliser sa gestion, réformer ses modalités d'octroi et mieux servir la diplomatie globale de la Chine ainsi que la construction de la BRI* » (Wang, 2018)⁹. Nous sommes dans ce qui a de plus central à l'*humanaire d'État* développé par Manset et al. (2017) : l'aide étant un instrument de la politique, un outil géostratégique.

Surtout, l'aide étrangère semble-t-elle dorénavant faire partie intégrante de l'imaginaire chinois d'un ordre mondial profitable à tous. Pékin ne se présente-t-il pas comme le « Champion du Sud Global » ? Comme le montre la figure 9, la Chine a en effet été jusqu'à créer un nouveau logo « *pour mieux démontrer le concept d'aide étrangère du pays, faire connaître l'efficacité de son travail et promouvoir la construction d'une communauté de destin pour l'humanité* » (CIDCA, 2024). Cette quête d'intérêt mutuel¹⁰ apparaît dès lors comme un principe du processus de décision du financement de l'aide humanitaire.

⁹ Traduction libre du quotidien 人民网 reprenant un passage de la quatrième séance plénière de la première session de la 13^e Assemblée populaire nationale.

¹⁰ Il s'agit de l'imaginaire d'une communauté de destin pour l'humanité (人类命运共同体 [Rénlèi mìngyùn gòngtóngtǐ]) initiée par le Président Hu Jintao en 2012.



Fig. 8 : Logo de l'aide étrangère chinoise depuis 2019.

La relation avec les pays partenaires de la *Belt and Road Initiative (BRI)* en est l'illustration (Lynch et al., 2020). En effet, lors de la crise Covid-19, l'aide humanitaire chinoise fut principalement envoyée aux signataires de l'accord de partenariat avec la Chine dans le cadre de la BRI (Gong, 2021 ; Omelicheva et Carter, 2024). Cette initiative, appelée *Health Silk Road*, trouve son explication dans la quête de situations *win-win* : si le pays bénéficiaire se développe, la Chine y gagnera dans le futur. La Chine se présentant elle-même comme un pays en voie de développement, l'aide fournie doit pouvoir entraîner un bénéfice réciproque (Rudyak, 2019).

La Chine tend ainsi à investir plus fréquemment et de manière significative lorsqu'elle perçoit une opportunité de développement économique, politique ou militaire chez un partenaire gouvernemental (Chen, 2021 ; Omelicheva et Carter, 2024, p. 5). L'aide comme outil géostratégique chinois est parallèlement fondée sur une mécanique d'attribution de récompenses à ceux qui soutiennent la politique étrangère chinoise. Ce fut notamment le cas avec les pays soutenant (ou du moins ne critiquant pas) le principe du *One China* (Hanson, 2008 ; Omelicheva et Carter, 2024, p. 74). À l'inverse, Omelicheva et Carter relèvent que les pays critiquant la gestion du Covid-19 ou la question ouïghoure recevraient une fraction moins grande de l'aide humanitaire chinoise. D'autres ne recevront aucune aide.

L'imaginaire chinois de l'aide humanitaire, intrinsèquement lié à l'imaginaire de l'aide au développement et plus largement à celui d'un ordre mondial sinocentré, se fonde donc sur une approche *win-win* d'un développement global. Conformément à son imaginaire traditionnel, la Chine

semble également se positionner comme l'acteur moral à qui incombe la protection du peuple. L'aide humanitaire apparaît en définitive à la croisée d'une politique étrangère révisionniste et d'impératifs humanistes que l'on ne pourrait dès lors ni qualifier de *puriste* ni d'*humanitaire d'État*. L'imaginaire chinois indique surtout une contestation de l'imaginaire libéral dominant le système onusien de l'aide humanitaire internationale, promu par le rival systémique états-unien, au profit de son intérêt national et sa politique étrangère. Avec le retrait américain pressenti de la scène internationale et humanitaire, la Chine pourrait être tentée de prendre la place vacante, ce qui aurait comme conséquence un affaiblissement de l'approche principielle.

IV. La Belgique : entre idéalisme et (sur)réalisme

Quelle approche de l'aide humanitaire internationale la Belgique adopte-t-elle ? Pays au cœur de l'Union européenne, durablement multilatérale, la Belgique épouse-t-elle les changements de fond à l'œuvre dans le système international ? Se destine-t-elle, comme la Chine, à contester l'imaginaire libéral et humaniste de l'extérieur ? Ou, au contraire, adopte-t-elle, comme les États-Unis, une vision consistant à modifier l'imaginaire de l'intérieur ? En d'autres termes, l'approche humanitaire belge est-elle cohérente vis-à-vis de sa politique étrangère ou marque-t-elle une adaptation, voire une rupture, concomitante aux turbulences contemporaines ?

A. L'approche humanitaire belge est principielle

La première base légale régissant ce qui était encore appelé « *l'aide d'urgence* » belge date de 1995. Puisque l'on traite d'imaginaire, il est intéressant de noter que le libellé de l'Arrêté royal du 6 avril 1995 relatif à l'octroi de l'aide d'urgence en faveur des pays en voie de développement ne fait alors nullement mention de *principe* ou de *devoir moral*. Tout au plus, le rapport au Roi dans lequel est exposée la *ratio legis* se contente-t-il de définir l'aide d'urgence comme une assistance « *de l'immédiat* » pour laquelle « *le caractère humanitaire des secours est primordial* » (De Rycke, 1995, p. 25440). L'Arrêté royal du 19 novembre 1996 n'en dira pas plus, se limitant à abroger ou modifier quelques éléments techniques.

Plus de deux décennies plus tard, la Belgique suivit la tendance, notamment européenne, et marque une évolution dans son Arrêté royal du 19 avril 2014 relatif à l'aide humanitaire : désormais, le pays respectera une approche « *fondée sur des principes* ». Dans son rapport au Roi, le Ministre de la coopération au développement de l'époque, Jean-Pascal Labille, amplifie la posture en indiquant que l'aide humanitaire « *relève d'un impératif moral* » (Labille, 2014, p. 36541), et d'inscrire dans la stratégie nationale de 2014 qu'il est « *l'expression fondamentale de la valeur universelle qu'est la solidarité entre les peuples* » (SPF Affaires étrangères, 2014, p. 11). Cette stratégie entérine ainsi l'approche principale basée sur le droit humanitaire, les principes et bonnes pratiques du *Good Humanitarian Donorship* de 2003 et le *Consensus européen* de 2007 (*Ibid.*, p. 3).

Depuis lors, la Belgique respecte trois impératifs lorsqu'il s'agit de déterminer son champ d'action humanitaire : (1) les gouvernements nationaux et les pouvoirs locaux sont les premiers responsables de l'aide humanitaire (*Primary responsibility of States*), (2) les financements se font sur la base des besoins et du degré de vulnérabilité des populations touchées (*Needs-based*) et (3) l'action ne peut causer davantage de dégâts et de souffrances (*First do no harm*). Ces impératifs résultent de l'observation des quatre principes humanitaires (humanité, impartialité, neutralité et indépendance)¹¹, principes que la Belgique choisit de respecter dans leur ensemble, dépassant de ce fait le cadre européen qui, lui, remisa progressivement le principe d'indépendance aux termes de l'article 214, § 2 du Traité de fonctionnement de l'UE (Van Elsuwege et al., 2016). En 2020, la Belgique se fait même le champion du DIH et de l'approche principale lors de son sixième mandat de membre non-permanent au Conseil de sécurité de l'ONU, puis en présidant le Comité exécutif de UNHCR (Xia, 2024b, p. 93).

B. L'approche humanitaire belge est principalement multilatérale

L'aide humanitaire belge est à l'image du reste de sa politique étrangère : elle s'inscrit dans le soutien aux institutions multilatérales pour et au sein de l'UE. L'approche du pays est ainsi principalement articulée autour du système

¹¹ Art. 29 de la Loi du 19 mars 2013 relative à la Coopération au Développement.

européen et onusien de l'aide humanitaire, coordonnée par la DG ECHO (Commission européenne) et OCHA (Nations unies), et mise en œuvre par une foule d'agences et ONG internationales. La majeure partie du budget est en conséquence alloué d'une part à du *core funding* et d'autre part à des *fonds flexibles*.

Le *core funding* (financement aux ressources générales) est une contribution aux organisations humanitaires internationales, destinée aux besoins de base *unearmarked* (non affectés) des organisations concernées. Ils garantissent la finançabilité à long terme et le fonctionnement des organisations. Les *fonds flexibles* sont quant à eux des fonds humanitaires internationaux dont la gestion commune (*pooled funds*) est placée sous le contrôle d'une ou plusieurs organisations internationales et qui sont destinés à permettre un financement commun. La Belgique soutient deux types de fonds flexibles : les fonds mondiaux dont les contributions ne sont pas déjà affectées à une situation particulière, et les fonds pays, gérés par OCHA, dont les contributions se font au niveau d'un pays donné.

Le soutien belge aux institutions multilatérales est le résultat d'une contrainte de capacités. En 2024, avant la prise de fonction du nouveau gouvernement et la disparition du Ministre de tutelle de la DGD¹², ce sont treize personnes qui composent l'équipe humanitaire aux Affaires étrangères. Un nombre qui ne permet pas de suivre les besoins dans le monde ou d'évaluer chaque pan de l'aide qu'apporterait directement la Belgique si elle ne mutualisait pas son financement. Les *peer review* du DAC alertent d'ailleurs depuis 2010 quant aux risques résultant du fossé créé entre l'augmentation des budgets humanitaires belges et les ressources humaines déployées (OCDE, 2010, p. 22).

En substance, les budgets belges ont grandement augmenté ces vingt-cinq dernières années, comme en atteste la figure 10. Cette évolution suit en fait l'accroissement du *funding gap*, indiquant par là le souci de porter une part du fardeau mondial.

Le budget belge illustré dans les figures 11 et 12 montre bien la nette volonté de soutenir le système onusien. Le pays figure régulièrement dans le top 20 des États donateurs depuis 2014, approchant à lui seul 1% des contributions mondiales (Belgian Presidency, 2024, p. 5). La souscription à une approche

¹² Bureau en charge des politiques d'aide au développement et humanitaire.

multilatérale de l'aide humanitaire s'est d'ailleurs récemment observée dans le vif et rapide soutien à UNRWA, sous les feux des retombées du 7 octobre 2023.

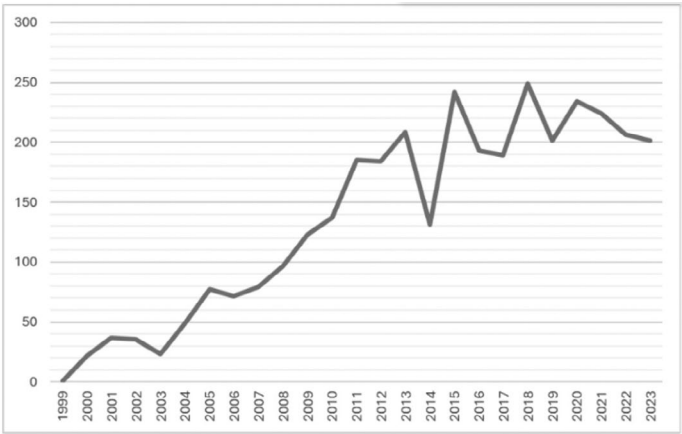


Fig. 9 : Évolution de l'aide humanitaire belge en millions de \$ (1999-2023)¹³.

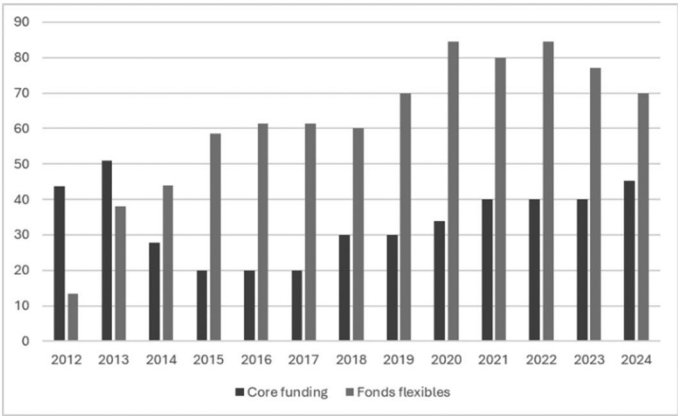


Fig. 10 : Évolution du core funding et des fonds flexibles en millions de € (2012-2024)¹⁴.

¹³ Graphe réalisé sur la base des éléments statistiques recensés par le Financial Tracking Service d'OCHA.

¹⁴ *Ibid.*

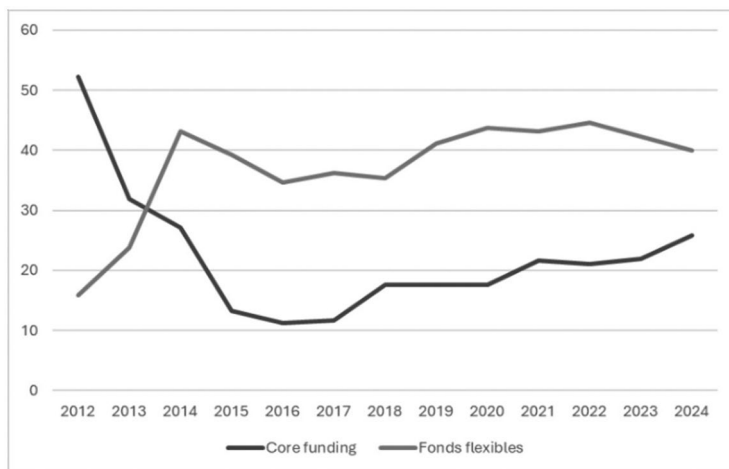


Fig. 11 : Évolution du core funding et des fonds flexibles, pris séparément, en % du budget total (2012-2024)¹⁵.

C. L'aide humanitaire belge montre-t-elle des signes de politisation ?

L'État belge, quoi qu'adoptant une approche principielle, n'est pas un acteur neutre. Son rôle est en effet intrinsèquement politique : il traduit en action la vision du monde de la société qu'il représente. L'aide humanitaire belge montre alors plusieurs signes de politisation.

Du point de vue de son approche multilatérale, les financements *unearmarked* de la Belgique poursuivent un net objectif de politique étrangère. Il n'est ici pas nécessairement question d'une quête d'influence ou de multiplication de puissance toute réaliste, mais bien de participer au processus de décision des affaires globales. Ainsi, faire du *core funding* permet d'accéder aux *boards* des agences onusiennes, une posture assumée aux Affaires étrangères pour s'assurer que les terrains jugés prioritaires ne soient pas oubliés¹⁶. Les priorités politiques belges font généralement l'objet des financements dits *earmarked* qui résultent d'un degré d'autonomie et d'intérêt plus élevé. La Belgique montre alors certains accents stratégiques, ciblés, et n'est plus simplement

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Entretien anonyme avec un membre de la Coopération au développement belge, Bruxelles, janvier 2024.

suiveuse des analyses des grands bailleurs de fonds comme OCHA, USAID ou la DG ECHO¹⁷.

Les priorités politiques sont d'abord géographiques. Profitant de son expertise de terrain, produit de l'histoire, la Belgique concentre son action sur la région des Grands Lacs, la région du Sahel et les Territoires palestiniens occupés. Mais si l'on pourrait croire à une claire politisation de l'aide humanitaire, surtout en ce qui concerne la RDC, la réalité semble être plus nuancée. Les programmes et projets belges sont des réponses à des crises oubliées ou clairement sous-financées, comme la situation au Kivu. En priorisant ces terrains aux affinités historiques, la Belgique prendrait ainsi sa part du *burden-sharing* global¹⁸.

Dans le cas belge, la perception de politisation survient toutefois plus fortement lorsque le pays choisit de porter son action dans des crises liées à l'actualité, comme ce fut le cas en Afghanistan, en Éthiopie, au Yémen, en Syrie, en Ukraine ou au Liban. La nature même de ces crises (lutte contre le terrorisme, déplacement de personnes, opérations militaires de grande envergure) place alors l'aide sous le feu des projecteurs.

Au-delà de leurs spécificités géographiques, les priorités politiques sont ensuite thématiques. Ce sont l'aide alimentaire et la relance de l'agriculture, la protection couplée à une attention spéciale aux besoins des enfants, la santé de base, sexuelle et reproductive, la logistique humanitaire coordonnée, la préparation aux catastrophes, et l'intégration transversale des questions de genre. Ces thèmes ne semblent pas sujets à la politisation et constituent la principale cible des financements directs. Au niveau diplomatique, l'approche multilatérale semble en fait ne conférer que peu de poids dans les relations que la Belgique entretient avec ses homologues. Les gouvernements locaux perçoivent en effet moins facilement l'origine d'une aide lorsqu'elle provient d'un fonds international que lorsqu'elle se transmet directement de représentant national à représentant national. Un narratif que les postes diplomatiques belges tentent bien de construire, sans franc succès jusqu'à présent¹⁹.

En définitive, l'aide humanitaire belge de ces trente dernières années montre quelques indices de connotation politique. Ceux-ci résultent bien

¹⁷ Entretien anonyme avec un membre de la cellule belge d'une ONG humanitaire internationale, Bruxelles, octobre 2024.

¹⁸ Entretien anonyme avec des praticiens belges de l'aide humanitaire, Bruxelles, octobre 2024.

¹⁹ *Ibid.*

souvent de la priorisation due à des contraintes de ressources et de capacités. Néanmoins, la connotation politique de l'aide humanitaire belge n'engendre pas pour autant sa claire politisation, et encore moins *a fortiori* sa géopolitisation. Il semble que l'imaginaire belge, fortement ancré dans la solidarité principielle, demeure malgré les récents ajustements. Ceci pourrait cependant changer avec l'approche du nouveau gouvernement Arizona. En effet, le nouvel accord promeut une approche 3D omniprésente (coopération au développement, diplomatie et défense), établissant une position utilitaire sur l'aide humanitaire. Le gouvernement fusionne également les politiques de développement et des affaires étrangères, laissant la compétence de coopération (dans laquelle s'inscrit l'aide humanitaire) sans représentant de haut niveau. Enfin, d'importantes réductions du budget global de la DGD, allant jusqu'à 25%, ont été annoncées²⁰. Dans l'ensemble, la nouvelle coalition semble vouloir rééquilibrer la balance en faveur de la promotion de la sécurité et des intérêts nationaux plutôt qu'en faveur de la coopération au développement et de l'aide humanitaire en temps de crise. Il est encore trop tôt, tout comme avec les États-Unis, de se prononcer dans ce sens, mais la Belgique semble suivre la tendance impulsée par l'UE plutôt que de renouer avec l'humanitaire puriste. Effectivement, le nombre réduit de l'équipe humanitaire ne pourrait probablement pas s'opposer à un revirement politique amené par la vision contradictoire d'un nouveau ministre²¹.

D. La Belgique, acteur du *statu quo*

L'aide humanitaire est remise en question au fur et à mesure que les crises se complexifient. L'accroissement du *funding gap* soulève les critiques sur la légitimité et la relative efficacité du système onusien de financement. Dans cette dynamique, la Belgique émerge comme un acteur du *statu quo*, une posture défensive qui n'est pas sans rappeler les fondamentaux de sa politique étrangère. Loyale partisane du système en place, la Belgique le défend tour à tour par conviction (approche principielle), par nécessité (fonds mondiaux et flexibles) et par manque de ressources et contraintes de capacité.

Dans cette lecture, les indices de politisation relevés n'indiqueraient rien somme toute de plus qu'une entreprise de priorisation, sinon forcée du moins

²⁰ Accord Fédéral 2025-2029, 21 janvier 2025, p. 197.

²¹ Entretien anonyme avec un membre de la cellule belge d'une ONG humanitaire internationale, Bruxelles, octobre 2024.

routinière, d'une expertise politique des terrains sous-financés ou oubliés. Les accents propres seraient alors une manière de différencier efficacement l'aide humanitaire belge du cadre multilatéral (*Consensus européen et Grand Humanitarian Donorship*) dans lequel elle s'inscrit.

Constituant en 2022 7,5% de l'aide publique au développement et 15% du budget de la Coopération au développement²², l'aide humanitaire belge répondrait alors à un imaginaire libéral, oscillant entre idéalisme moral et (sur)réalisme : le pays semble en effet approfondir son ancrage multilatéral, à contre-courant des dynamiques mondiale et *a fortiori* européenne, en accord avec une vision (sur)réaliste des considérants de sa politique étrangère. Une vision qui finira inévitablement par se heurter aux changements à l'œuvre dans le cadre européen, mais également international, dans lequel s'insère la Belgique²³. Des premiers signes de cette tension peuvent être observés dans le nouvel accord gouvernemental de 2025.

V. Imaginaires et système(s)

Déduire des corrélations entre objets d'étude est hasardeux, d'autant plus lorsque l'on traite de notions abstraites comme l'imaginaire des États. Une manière de réduire la part d'approximation consiste à pouvoir observer concrètement l'objet d'étude. Il est alors question d'échelle. À cet égard, l'étude du cas belge offre à l'analyste un regard « à taille humaine » bienvenu.

Considérant que l'imaginaire d'un État – *c'est-à-dire la représentation qu'il se fait de son environnement et de sa place en son sein – apparaît dans sa politique étrangère – c'est-à-dire son action sur et dans cet environnement* – nous pourrions alors identifier les bases fondamentales de son imaginaire en analysant sa politique étrangère. Nous fondant sur les liens identifiés entre intérêts, imaginaires et institutions nationales (Palier et Surel, 2005), nous pourrions ensuite tirer d'éventuelles conclusions quant à l'impact de l'aide humanitaire sur l'imaginaire étatique en observant le degré de variation par rapport à l'ADN

²² Chiffres calculés sur la base des données extraites de SPF Affaires étrangères, 2023b.

²³ Entretien anonyme avec un ancien directeur de la Commission européenne en charge des opérations et politiques d'aide humanitaire, Bruxelles, novembre 2024. L'article 214, § 1 du TFUE indique en effet clairement que « les actions de l'Union dans le domaine de l'aide humanitaire sont menées dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union », une position entérinée par la Commission géopolitique de von der Leyen.

national de politique étrangère. Nous pourrions enfin identifier d'éventuels effets modulateurs entre l'imaginaire et le système international en observant l'écart entre politique étrangère et tendance systémique de l'aide humanitaire internationale.

Nous le concédons volontiers, ce syllogisme en cascade part du présupposé qu'un imaginaire national peut influencer sur le système international. Un tel impact pourrait tout à fait être fortuit, et serait sans doute amplifié par la puissance étatique. Mais si *cum hoc sed non propter hoc*, l'exercice a le mérite de faire émerger, quoi que maladroitement, la question de savoir si l'évolution contemporaine de l'aide humanitaire participe d'un mouvement de fond concomitant aux dynamiques du XXI^e siècle ou si, au contraire, les États ajustent leur philosophie humanitaire à leur environnement mondialisé. Sans doute la réponse se situe-t-elle entre les deux, et surtout dépend-t-elle des États.

Pareille entreprise est certes plus aisée avec un cas d'étude comme la Belgique, en comparaison de grandes puissances comme les États-Unis ou la Chine. Le modèle développé pour le cas belge leur sera tout de même prêté à titre expérimental. Voici la méthode de raisonnement que nous proposons de tenir, travaillant d'abord par hypothèses génériques pour ensuite y confronter les dynamiques propres aux trois cas d'étude de notre analyse.

- I. Si la *politique étrangère* d'un État s'inscrit dans la mouvance dominante animant le *système international*, et que le système international montre des *signes de changement*, alors l'imaginaire de l'État n'impacte pas le système international.
- II. Si la *politique étrangère* d'un État s'inscrit dans la mouvance dominante animant le *système international*, et que le système international ne montre *pas de signes de changement*, alors l'imaginaire pourrait impacter le système international en le maintenant tel quel.
- III. Si la *politique étrangère* d'un État ne s'inscrit pas dans la mouvance dominante animant le *système international*, et que le système international montre des *signes de changement coïncidant avec cette politique étrangère*, alors l'imaginaire pourrait impacter le système international.
- IV. Si la *politique étrangère* d'un État ne s'inscrit pas dans la mouvance dominante animant le *système international*, mais que le système international ne montre *pas de signes de changement coïncidant avec cette politique étrangère*, alors l'imaginaire n'impacte pas le système international.
- V. Si la *politique étrangère* d'un État ne s'inscrit pas dans la mouvance dominante animant le *système international*, et que le système international montre des *signes de changement mais sans coïncider avec cette politique étrangère*, alors l'imaginaire n'impacte pas le système international.

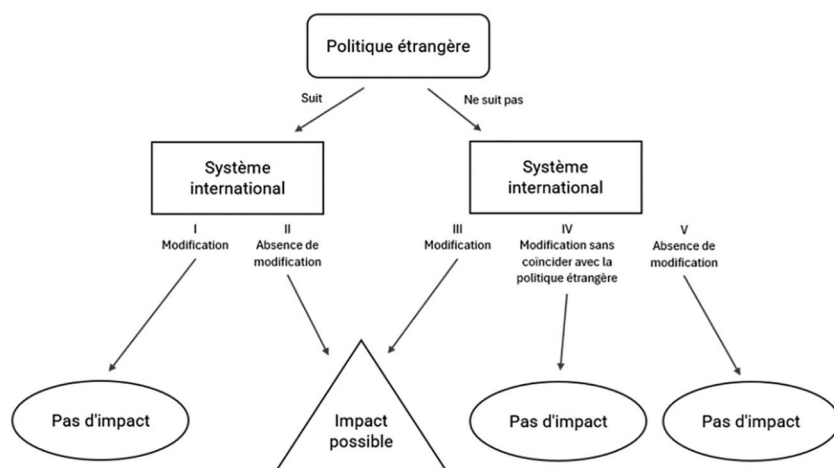


Fig. 12 : Méthode de raisonnement pour déterminer l'impact de l'imaginaire étatique sur le système international.

Reste alors à déterminer les conséquences sur la politique étrangère dans les cas où le système international montre des signes de changement pour déterminer l'impact du système international sur l'imaginaire étatique.

- VI. Si le système international montre des signes de changement, mais que la politique étrangère ne s'y adapte pas, alors le système international n'impacte pas l'imaginaire étatique.
- VII. Si le système international montre des signes de changement, et que la politique étrangère s'y adapte, alors le système international impacte l'imaginaire étatique.

S'agissant des cas d'étude, les conclusions suivantes ont été largement partagées, à l'occasion d'un entretien, par un ancien directeur de la Commission européenne qui fut notamment en charge des opérations et politiques d'aide humanitaire²⁴.

Concernant les États-Unis, l'imaginaire humaniste fut profondément ancré autour des principes de neutralité, indépendance, impartialité et humanité.

²⁴ Entretien anonyme avec un ancien directeur de la Commission européenne, Bruxelles, novembre 2024.

Les autorités américaines considèrent l'individu comme un agent moral primordial dont il faut assurer la protection des crises et souffrances. Architecte historique de l'ordre libéral international, les États-Unis tendent aujourd'hui à plutôt favoriser une approche stratégique, liant l'aide humanitaire à d'autres considérants de politique étrangère : sécurité, migration, prospérité. La période post-Guerre froide a ainsi vu son lot de réformes, politisant l'aide humanitaire américaine à mesure qu'elle fut liée à l'aide au développement.

Cette politisation pour des enjeux sécuritaires et stratégiques provient d'une double réaction. Elle est d'abord interne aux États-Unis avec des leaders politiques qui tendent à prioriser les intérêts du pays plutôt que l'international (Bush, Trump mais également Biden pendant la crise Covid). Elle est ensuite externe avec l'arrivée de nouveaux acteurs étatiques contestant le système libéral historique (Chine, Russie, Arabie Saoudite, Inde). Cette analyse semble indiquer une situation similaire aux hypothèses III et VII. La question à se poser est alors la suivante : est-ce le changement du système libéral historique contesté qui a d'abord impacté la politique étrangère américaine, et donc son imaginaire humanitaire ? ; ou bien est-ce le changement d'imaginaire américain, initié par une priorisation des intérêts stratégiques et sécuritaires, aux dépens des principes humanitaires, qui a initié le changement de système humanitaire international ? Considérant la variété d'acteurs humanitaires internationaux (allant des OI jusqu'aux ONG), et ce malgré le poids des États-Unis dans le système, nous penchons plutôt vers la première hypothèse, à savoir l'adaptation des États-Unis au système international contesté. Il se pourrait néanmoins que les récentes décisions de Trump II supplantent cette adaptation et accélèrent un changement systémique initié depuis quelques temps.

Concernant la Chine, nous avons souligné que son « *aide étrangère* », trouve son inspiration dans une mythologie et un imaginaire historiquement stato-centrés. La philosophie politique chinoise dans laquelle s'ancre l'aide humanitaire semble découler de cette approche, comme l'indiquent le financement bilatéral majoritairement à destination de gouvernements, le peu de collaboration avec la société civile, et l'absence de considération quant à la nature démocratique ou autoritaire du partenaire. La politique d'aide humanitaire chinoise est en outre intimement liée à l'aide au développement et mime ses principes.

Il est donc intéressant de se pencher sur le contexte de plus en plus favorable à l'imaginaire humanitaire chinois. À l'aube d'une contestation

grandissante de l'ordre historique libéral et du désengagement américain, l'engagement grandissant de la Chine dans la fourniture de l'aide humanitaire et de l'aide au développement soulève les craintes des donateurs historiques. L'imaginaire chinois pourrait en effet fondamentalement modifier l'architecture de l'aide mondiale selon une vision sino-centrée du monde (Omelicheva et Carter, 2024). Ceci aurait tendance à refléter le cas de figure souligné par les hypothèses III et VI : la Chine, et son imaginaire humanitaire, n'ont, *a priori*, pas fondamentalement modifié le système humanitaire international. Il semblerait, plutôt, que cette dernière profite d'un contexte favorable à son imaginaire historique, là où les gouvernements mondiaux tendent à peu à peu prôner le protectionnisme, le souverainisme et la méfiance envers le multilatéralisme. Ce retrait met à risque l'approche principielle au profit d'autres raisonnements géostratégiques.

Concernant la Belgique, nous avons souligné que l'aide humanitaire suit en grande partie l'ADN de politique étrangère, notamment dans son approche multilatérale et sa priorisation stratégique. Cette politique étrangère montre une grande continuité depuis la Seconde guerre mondiale, certainement depuis trente ans alors que le système international a entrepris une profonde mutation à l'aune de la mondialisation (Xia, 2024a). La Belgique répond alors aux hypothèses I et VI. Ceci pose question. Si le lecteur ne sera pas surpris de lire que l'imaginaire humanitaire belge n'a pas d'impact sur le système international, la réciprocité soulèvera les interrogations. Le système international n'aurait-il pas d'impact sur l'imaginaire humanitaire belge ?

Certes, une stratégie étatique peut être un navire difficile à manœuvrer et le temps nous dira si la Belgique virera de bord dans les années à venir. Sommes-nous alors en présence d'un certain surréalisme teinté d'idéalisme ? Ou la Belgique choisit-elle de persévérer dans un imaginaire qui ne reflète plus tout à fait le pouls mondial dans une approche défensive d'un paradigme collant mieux à la fois à ses intérêts et à sa manière de faire ? Sans doute la réponse se situe-t-elle encore une fois entre les deux. Un premier signe d'une possible transformation administrative trouve son illustration dans les programmes de certains partis politiques néerlandophones ainsi que dans les discussions internes du côté wallon, où la création d'un

ministère unique des affaires étrangères et de solidarité internationale est mise en avant²⁵. La crainte du secteur est la perte de reconnaissance belge de la spécificité de l'aide humanitaire et ses principes. Cette crainte semble se confirmer avec la nouvelle note gouvernementale de l'Arizona. Le secteur semble rester en suspens et observateur des modifications de l'aide humanitaire belge.

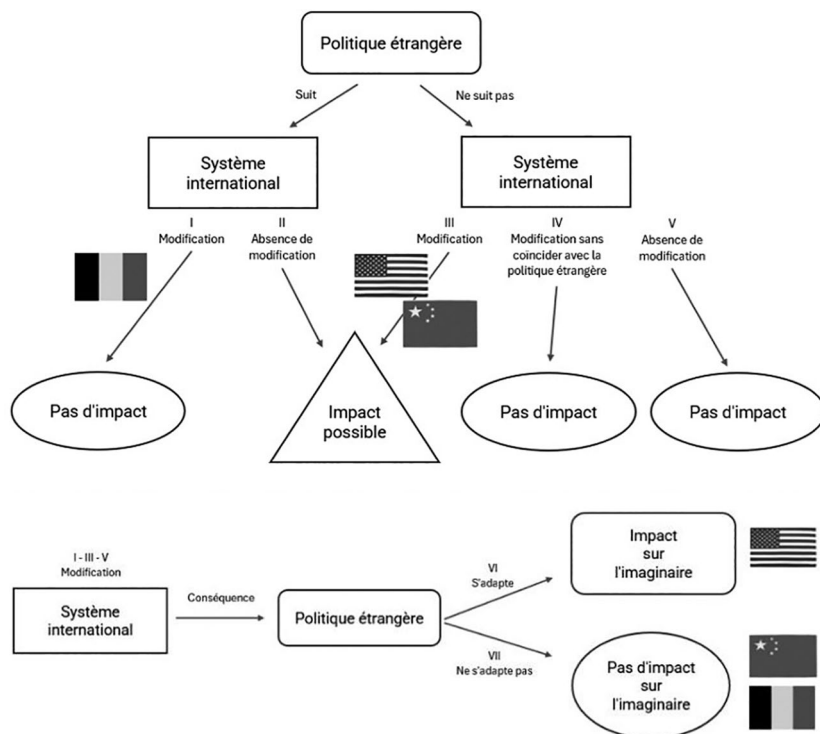


Fig. 13 : Schéma récapitulatif indiquant la relation entre imaginaire et système dans le cas des États-Unis, de la Chine et de la Belgique.

²⁵ Entretien anonyme avec un travailleur humanitaire, novembre 2024.

VI. Conclusion

À bien des égards, l'analyse au cœur de ce chapitre a démontré les liens existants entre intérêts, imaginaires et institutions nationales. L'intérêt national américain fondé sur des logiques géoéconomiques et géostratégiques a en effet abouti à une remise en cause des principes éthiques et moraux, culminant dans les réformes de 1993 et 2001. De même, la Chine a su accorder sa vision d'un humanitarisme stato-centré à l'agenda géopolitique d'une communauté de destin pour l'humanité qui résulta en la création de CIDCA en 2018. Enfin, la Belgique poursuit son intérêt national d'approfondissement du multilatéralisme onusien, en cohérence avec l'imaginaire de sa politique étrangère, mais à contre-courant des évolutions contemporaines.

En 2024, l'impact des crises sur les imaginaires nationaux transparait à divers degrés sur le système de l'aide humanitaire internationale. Si les États-Unis semblent vouloir modifier le système de l'intérieur et la Chine le contester de l'extérieur, la Belgique, imperturbable, navigue quant à elle dans l'œil du cyclone. Les prochaines années révéleront les conséquences de ces dynamiques contraires. Sans doute pouvons-nous d'ores et déjà relever les critiques envers la tendance à la géopolitisation de l'aide au développement, un chemin que semble également emprunter l'aide humanitaire. Se fondant sur des entretiens menés auprès de représentants de 141 pays à revenu faible et intermédiaire, Blair, Custer et Roessler concluent que « *les tentatives apparentes des donateurs du DAC de rendre leurs régimes d'aide plus semblables à ceux de la Chine face à la concurrence de Pékin pourraient constituer une erreur stratégique qui affaiblira plutôt que renforcera la demande des élites des pays bénéficiaires* » (Blair et al., 2024).

Bibliographie

- Belgian Presidency. « Addressing the Global Humanitarian Funding Gap », *European Humanitarian Forum*, Brussels, 18-19 March 2024, 6 p.
- Benlahsen, Thierry-Mehdi et Rodier, Edouard. « Inviting Non-DAC Perspectives to the Funding Gap Discussion. The Need for a Paradigm Shift », *Egmont Policy Brief*, n° 334, 2024 : 1-6.
- Blair, Robert. A., Custer, Samantha et Roessler, Philip. « Elites, the aid curse, and Chinese development finance: A conjoint survey experiment on elites' aid preferences in 141 low- and middle-income countries », *American Journal of Political Science*, 2024 : 1-22.

- CIDCA, 关于启用新版中国政府对外援助标识的公告 [en ligne], http://www.cidca.gov.cn/2019-11/25/c_1210368483.htm (21 novembre 2024).
- Chen, Stella. « Community of Common Destiny for Mankind », *China Media Report*, 2021.
- Dany, Charlotte. « Politicization of Humanitarian Aid in the European Union », *European Foreign Affairs Review*, vol. 20, n° 3, 2015 : 419-438.
- De Rycke, E. « Rapport au Roi du 6 avril 1995 », *M.B.*, 6 septembre 1995 : 25440.
- Delgado, Daniel Lemus et Vergara, José J.B. « Geopolitics, Real and Imagined Spaces: China and Foreign Policy in the Context of East Asia. », *International Journal of China Studies*, vol. 8, n° 3, 2017 : 397-421.
- Dreher, Axel, Fuchs, Andreas, Parks, Bradley et Tierney, Michael J. « Aid, China, and Growth: Evidence from a New Global Development Finance Dataset », *AidData Working Paper*, n° 46, 2017 : 61 p.
- Entretien anonyme avec des praticiens belges de l'aide humanitaire, Bruxelles, octobre 2024.
- Entretien anonyme avec la représentante d'une ONG belge partenaire de la Coopération au développement, Bruxelles, novembre 2024.
- Entretien anonyme avec un ancien directeur de la Commission européenne, Bruxelles, novembre 2024.
- Entretien anonyme avec un diplomate belge, Bruxelles, février 2024.
- Entretien anonyme avec un membre de la Coopération au développement belge, Bruxelles, janvier 2024.
- Frennesson, Lina, Kembro, Joakim, De Vries, Harwin, Jahre, Marianne et Van Wassenhove, Luk. « International Humanitarian Organizations' perspectives on localization efforts », *International Journal of Disaster Risk Reduction*, vol. 83, n° 3, 2022.
- FTS, *Belgium, Government of 2001* [en ligne], <https://fts.unocha.org/donors/2927/summary/2001> (10 octobre 2024).
- Gong, Lina. « The Belt and Road Initiative: Vehicle for China's Humanitarian Action? », *Policy Report*, NTUS, 2021 : 13 p.
- Hilhorst, Dorothea. « Classical humanitarianism and resilience humanitarianism: making sense of two brands of humanitarian action », *Journal of International Humanitarian Action*, 2018.
- Irrera, Daniela. « EU Emergency Response Policies and NGOs. Trends and Innovations », *Palgrave Macmillan*, 2018.
- Irwin, Julia F. « The Origins of U.S. Foreign Disaster Assistance », *The American Historian*, 2018.

- Kevlihan, Rob, Derouen, Karl Jr. et Biglaiser, Glen. « Is US Humanitarian Aid Based Primarily on Need or Self-Interest? », *International Studies Quarterly*, vol. 58, n° 4, 2014 : 839-854.
- Labille, Jean-Pascal. « Rapport au Roi du 19 avril 2014 », *M.B.*, 7 mai 2014 : 36541.
- Loi du 19 mars 2013 relative à la Coopération au Développement, *M.B.*, 12 avril 2013 : 22563.
- Lynch, Leah, Andersen, Sharon et Zhu, Tianyu. « China's Foreign Aid: A Primer for Recipient Countries, Donors, and Aid Providers », *CGD Note*, 2020 : 1-16.
- Manset, David, Hikkerova, Lubica et Sahut, Jean-Michel. « Repenser le modèle humanitaire : De l'efficience à la résilience », *Review Gestion & Management public*, vol. 5, n° 4, 2017 : 85-108.
- Mattei, Jean-François. « L'Humanitaire à l'épreuve de l'éthique », Paris : Les Liens qui Libèrent, 2014 : 192 p.
- Murphy, Dawn. « China's Rise in the Global South: The Middle East, Africa, and Beijing's Alternative World Order », *Redwood city, Stanford University Press*, 2022 : 408 p.
- OCDE, « Coopération pour le développement. Rapport 2010 », Paris : Éditions OCDE, 2010 : 302 p.
- OECD, « OECD Development Co-operation Peer Reviews: Belgium 2020 », Paris : OECD Publishing, 2020 : 109 p.
- Omelicheva, Mariya et Carter, Brittnee. « Covid-19 "Humanitarianism", Geopolitical Logics of Chinese, American, and Russian Assistance », Leiden : Brill/Nijhoff, 2024 : 227 p.
- Palier, Bruno et Surel, Yves. « Les trois I et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, 2005 : 7-32.
- Piron, Alexandre. « The EU's humanitarian aid policy in the post-Lisbon context: an analysis of the decision-making process towards the Palestinian and Ukrainian crises 2010-2021. », *Bruges Political Research Papers*, No 90, 2022.
- Piron, Alexandre. « Strategically ethical? The shift in the governance of the EU's humanitarian aid policy. », dans *The Law and Governance of the EU Public Ethical System, An Institutional Perspective of Public Integrity in the European Union*, sous la dir. de Alemanno Alberto, Palgrave MacMillan, 2025.
- Ryfman, Philippe. « Une histoire de l'humanitaire », Paris : La Découverte, 2016 : 128 p.
- SERVICE DE L'ÉVALUATION SPÉCIALE. « Évaluation de la stratégie belge pour l'aide humanitaire », Bruxelles, 2022 : 12 p.

- SPECIAL EVALUATION OFFICE. « Evaluation of the Belgian strategy for humanitarian aid. How does Belgium meet the needs of people affected by humanitarian crises? », Brussels, 2022 : 59 p.
- SPF AFFAIRES ÉTRANGÈRES, COMMERCE EXTÉRIEUR ET COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT. « La stratégie belge pour l'aide humanitaire », Bruxelles, 2014 : 23 p.
- SPF AFFAIRES ÉTRANGÈRES, COMMERCE EXTÉRIEUR ET COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT. « Réponse des acteurs », Bruxelles, 2023a : 14 p.
- SPF AFFAIRES ÉTRANGÈRES, COMMERCE EXTÉRIEUR ET COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT. « B-FAST » [en ligne], <https://diplomatie.belgium.be/fr/b-fast> (10 octobre 2024).
- SPF AFFAIRES ÉTRANGÈRES, COMMERCE EXTÉRIEUR ET COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT. « Cijfer van december 2023: 2,52 miljard euro officiële ontwikkelingshulp in 2022 », *Uitgelicht*, 13 décembre 2023b.
- SPF AFFAIRES ÉTRANGÈRES, « Le gouvernement approuve la nouvelle vision stratégique pour B-FAST », *Communiqué de presse du 5 avril 2024*.
- Teitt, Sarah. « Atrocity or Calamity? », *Cultures of Humanitarianism: Perspectives from the Asia-Pacific Project*, 2013.
- Wang, Yi. 组建国家国际发展合作署 [en ligne], <http://lianghui.people.com.cn/2018npc/n1/2018/0313/c418468-29865075.html> (21 novembre 2024).
- Wenting, Meng. « Developmental Peace. Theorizing China's Approach to International Peacebuilding », Stuttgart : Ibidem Press, 2024 : 188 p.
- Wolf, Charles Jr., Wang, Xiao et Warner, Eric. « China's Foreign Aid and Government-Sponsored Investment Activities Scale, Content, Destinations, and Implications », *Santa Monica, Rand*, 2013 : 69 p.
- Xia, Edouard. « Belgium's Multilateral Policymaking put to the Test of the 21st Century », *Egmont Policy Brief*, 2024a, n° 365 : 8 p.
- Xia, Edouard. « La Belgique au Conseil de sécurité des Nations Unies en 2019-2020 », Louvain-la-Neuve : Presses Universitaires de Louvain, 2024b : 130 p.
- Yang, Lihui., An, Deming et Turner, Jessica. A. « Handbook of Chinese Mythology », Oxford : Oxford University Press, 2008 : 312 p.
- Zhang, Chao. « Fixing China's humanitarian aid architecture: what are the lessons from the European Union and the United States? », *Third World Quarterly*, vol. 44, n° 6, 2023 : 1345-1362.