

Encyclopædia Universalis, le portail de la connaissance

ACTION HUMANITAIRE INTERNATIONALE

Le paradoxe de l'action humanitaire internationale tient en quelques images. Elle exerce suffisamment de séduction sur les esprits pour réconcilier, en 1979, autour d'« un bateau pour le Vietnam », Raymond Aron et Jean-Paul Sartre, que toutes les grandes causes de ce siècle avaient jusque-là séparés. Elle suscite assez d'ambiguïtés pour proposer, en 1993, comme héros improbable Philippe Morillon, un général sans armes, otage et assiégé dans Sarajevo. Elle prête tellement au mélange des genres qu'elle peut aboutir à des abus scandaleux comme celui dont s'est rendu coupable l'association l'Arche de Zoé au Tchad en 2007. Phénomène de société et mouvement représentatif de l'aventure intellectuelle de notre temps, l'action humanitaire est progressivement devenue un facteur dominant de la politique étrangère des nations démocratiques. Faut-il s'étonner si elle appelle aujourd'hui autant d'interrogations qu'elle soulève de passions et d'adhésions ?

1. L'humanitaire, acteur de l'histoire

Si l'adjectif humanitaire n'apparaît pour la première fois dans la langue française que vers 1830 et figure dans le *Littré* de 1874 comme un néologisme, l'esprit d'humanité n'a pas attendu le XIX^e siècle pour se manifester sur la scène internationale : le mouvement de la Paix de Dieu, destiné à alléger les souffrances des populations enjeu des guerres féodales, l'œuvre des religieux de la Merci, des Trinitaires ou des Chevaliers de Malte en faveur des chrétiens captifs en terre d'islam, l'action d'un Bartholomé de Las Casas pour la défense des Indiens victimes de la Conquête préfigurent bien les aventures humanitaires de notre temps. Mais il faut attendre le milieu du XIX^e siècle pour qu'émerge un mouvement humanitaire moderne, autonome par rapport aux institutions politiques et religieuses et puisant dans ses propres principes sa raison d'être et les règles de son action.

• La leçon de Solferino

C'est le spectacle de la désorganisation qui régnait à l'hôpital militaire de Scutari, où étaient accueillis les blessés de la guerre de Crimée, qui suscite la vocation de Florence Nightingale ; ce sera, quelques années plus tard, la vue du champ de bataille de Solferino qui donnera au Genevois Henri Dunant l'idée de la Croix-Rouge. Il s'agissait de tirer, sur le plan humain, les conséquences du changement de nature et de dimension des conflits : puissance accrue du feu, importance des effectifs mis en jeu par les armées de conscription, apparition de théories stratégiques impliquant l'anéantissement de l'adversaire.

L'intuition féconde des fondateurs de la Croix-Rouge, en 1863, est d'avoir compris que, dans un monde organisé et dominé par des États souverains, l'efficacité d'une action tendant à humaniser la guerre passait par la création d'une institution aux principes simples – indépendance, neutralité, respect des souverainetés nationales, universalité – et à l'architecture complexe, à l'image de la société internationale elle-même : un Comité international (C.I.C.R.) de droit privé suisse, des sociétés nationales (quelque 150 aujourd'hui, fortes de plus de 250 millions d'adhérents) indépendantes, fédérées dans une Ligue mais reconnues par les États respectifs, une Conférence internationale réunissant tous les quatre ans le C.I.C.R. et les représentants des sociétés nationales et des États. Cette structure souple et originale, qui s'efforce de concilier l'autonomie de l'action humanitaire et la souveraineté étatique, a permis à la Croix-Rouge d'accompagner, à travers les péripéties et les drames du siècle, l'évolution des formes de la guerre – effacement progressif de la frontière entre le civil et le militaire, développement des conflits idéologiques et des guerres internes –, tout en répondant aux besoins nouveaux en matière de protection et d'assistance.

Modèle souvent imité et parfois contesté, la Croix-Rouge internationale a exploré toutes les voies de l'action humanitaire, de l'aide aux personnes – blessés, prisonniers de guerre, détenus politiques, combattants des guerres civiles et de libération, victimes des conflits armés et des catastrophes naturelles – à l'élaboration patiente et progressive d'un véritable droit humanitaire, dit « de Genève » pour le distinguer du droit de la guerre défini par les seuls États lors des conférences de La Haye de 1899 et 1907. La première Convention sur les militaires blessés des armées en campagne fut signée, le 22 août 1864, par douze États. Les quatre Conventions de 1949, auxquelles 194 États étaient parties en 2006, ont été complétées par les protocoles additionnels de 1977 et de 2005. Avec le personnage assurément plus médiatique de l'infirmière de la Croix-Rouge, popularisé par la littérature et le cinéma, le droit de Genève a fortement contribué à marquer de l'empreinte de l'humanitaire notre histoire contemporaine pleine de bruit et de fureur.

• L'humanitaire dans la guerre froide

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, deux événements de nature très différente ouvrent une nouvelle phase dans l'histoire du mouvement humanitaire.

Le premier est l'adoption, le 10 décembre 1948, par les Nations unies de la Déclaration universelle des droits de l'homme. L'acte de 1948, s'il s'inspire des précédents des révolutions française et américaine, représente dans la vie internationale une véritable novation : la société internationale, qui ne connaissait traditionnellement comme sujets de droit que des entités collectives – les États-nations –, admet désormais l'existence des individus, dont l'identité ne se réduit plus à leur seule nationalité. Il y a maintenant dans l'ordre international, dominé par le droit positif des nations, des droits individuels relevant du droit naturel et du simple fait d'être homme. Selon la belle formule de René-Jean Dupuy, « L'homme, en exil dans la société des États, réintègre la cité internationale ». Les droits de l'homme viennent ainsi renforcer l'assise juridique du mouvement humanitaire au moment même où l'état du monde le conduit à s'interroger sur son statut et le sens de son action.

Le second événement est la guerre froide. En contraignant chacun à choisir son camp, elle introduit la politique dans une action humanitaire dont les finalités – aider, soigner, sauver – se situent en dehors des enjeux du pouvoir. Nikita Khrouchtchev ne confiait-il pas à Dag Hammarskjöld, alors secrétaire général des Nations unies : « il y a des pays neutres, il n'y a pas d'hommes neutres » ? Dans le contexte de la guerre froide et de la décolonisation, le mouvement humanitaire est ainsi amené à relever simultanément deux défis : l'élargissement de son champ d'action et la définition de ses rapports avec les États.

Les interventions humanitaires se déroulaient, au XIX^e siècle et dans la première moitié du XX^e, sur la toile de fond des grands conflits interétatiques et sur une scène qui était le plus souvent européenne. Après 1945, le paysage change : à l'ombre de la dissuasion atomique, l'Europe connaît une paix tempérée par l'affrontement idéologique, tandis que, à la périphérie, se multiplient les conflits régionaux, plus ou moins contrôlés et alimentés par les deux camps en présence et qui feront, entre 1945 et 1990, près de quarante millions de victimes. Guerres de décolonisation et de libération, guérillas révolutionnaires, affrontements religieux ou ethniques échappent aux catégories du conflit classique comme aux règles du droit humanitaire. Le mouvement humanitaire se voit ainsi sollicité par une demande de plus en plus dispersée sur le plan géographique et variée dans les modalités d'intervention qu'elle suppose. Mais, surtout, héritier des valeurs occidentales que sont la charité chrétienne et la philanthropie des Lumières, il se trouve désormais, en se donnant le monde pour théâtre, confronté à la diversité des cultures.

À ces besoins accrus d'assistance et de protection que suscitent les guerres des « pauvres », l'État et la société civile apportent alors des réponses divergentes. Les États voient dans l'action humanitaire au mieux une arme de propagande dans le conflit idéologique – chacun dénonce les violations commises par l'adversaire tout en s'employant à couvrir les siennes ou celles auxquelles pourraient se livrer ses alliés –, au pire un élément propre à déstabiliser la conduite de politiques étrangères réalistes : faut-il rappeler la recommandation de Henry Kissinger de ne pas introduire dans les négociations avec l'U.R.S.S. le problème des dissidents et des juifs d'Union soviétique ? En contraste avec les réticences des États, les années 1950 et 1960 sont celles d'un engagement de plus en plus marqué de la société civile en faveur des causes humanitaires. On assiste à une floraison d'organisations non gouvernementales – ces O.N.G. auxquelles les Nations unies reconnaissent un statut consultatif – qui révèle l'étendue des besoins que ni les États ni les institutions du système onusien – Haut-Commissariat pour les réfugiés, U.N.I.C.E.F., F.A.O., O.M.S. – ne sont en mesure de satisfaire. D'inspiration religieuse comme le Caritas International, le Church World Service, le Catholic Relief Service, le Comité catholique contre la faim et pour le développement, la Cimade, etc., ou relevant de l'initiative individuelle comme l'américain Cooperative American Remittance Everywhere (C.A.R.E.), le Deutsche Welthungerhilfe allemand, l'Oxford Committee for Famine Relief (Oxfam) britannique, Amnesty International, etc., des centaines d'organisations voient le jour, constituées en dehors des États sinon contre leur gré. Elles témoignent, à travers un éventail de motivations qui vont de la charité la plus traditionnelle au tiers-mondisme le plus actif, de la naissance d'une opinion publique mondiale dont le poids sur les décisions des gouvernements, insignifiant tant qu'ont régné les contraintes de la guerre froide, se révélera souvent décisif depuis que cette dernière a pris fin.

• Les « French Doctors » ou l'humanitaire sans frontières

L'histoire commence au Biafra en 1968. Deux jeunes médecins, Bernard Kouchner, ancien responsable de l'Union des étudiants communistes, et Max Récamier, militant catholique, ont répondu à l'appel de la Croix-Rouge pour servir dans les hôpitaux de fortune des insurgés ibo. Comme, un siècle plus tôt, Florence Nightingale et Henri Dunant, ils y découvrent la réalité de la guerre. Mais il ne s'agit plus d'un conflit européen du XIX^e siècle. La guerre du Biafra est une guerre civile, une lutte interethnique sans merci et sans loi. En refusant d'abandonner leur poste, comme le leur demande la Croix-Rouge qui s'estime dans l'impossibilité de poursuivre sa mission, et en témoignant – au mépris de la règle de discrétion que s'impose l'organisation de Genève – des atrocités dont ils ont eu le spectacle, Kouchner et Récamier créent, sans en avoir pleinement conscience, un nouveau modèle d'action humanitaire. La fondation, à leur initiative, en 1971, sous l'appellation de Médecins sans frontières (M.S.F.), d'une organisation médicale d'urgence dessine avec plus de précision que le geste de 1968 les grandes lignes de ce modèle. Si la charte de l'association s'inspire des principes d'indépendance et de neutralité de la Croix-Rouge, les modalités d'action se veulent autant de pratiques nouvelles : les organisations créées dans les années 1950 et 1960 donnaient la priorité aux objectifs à long terme liés au développement, M.S.F. met l'accent sur l'urgence, sur la capacité de se mobiliser sur les points chauds – guerres, révolutions, cataclysmes naturels –, sur le professionnalisme – les médecins y sont plus nombreux que les gestionnaires ; la Croix-Rouge fonde son action sur la discrétion – « ils soignent et se taisent » – et le respect des pouvoirs établis, M.S.F. sur le recours à la communication et le devoir d'ingérence. « Dunant avait choisi la neutralité, le sans-frontiérisme choisit l'engagement. Plus nous serons silencieux et plus on nous écouterait, disent les Suisses du C.I.C.R. Plus nous ferons du bruit et plus on nous entendra, répond Kouchner » (Jean-Christophe Rufin, *Le Piège humanitaire*). Le débat est d'ailleurs loin d'être clos aujourd'hui, mais, dans le contexte des années 1970, les choix de Bernard Kouchner et de ses compagnons, lourds de conséquences pour l'avenir, allaient prendre tout leur sens.

L'urgence ? La multiplication et la dispersion géographique des conflits dans le Tiers Monde remettent en question les méthodes d'intervention comme l'idéologie tiers-mondiste elle-même. L'action humanitaire, identifiée à l'urgence, retrouve toute son autonomie par rapport à l'aide au développement et à ses perspectives à long terme. Comme l'écrit Guy Aurenche : « Il ne s'agit d'assurer ni le bonheur des hommes ni leur salut, mais leur survie. »

La médiatisation ? Elle sera souvent reprochée aux responsables de M.S.F. Faut-il rappeler ici l'épisode célèbre du paquebot *Île-de-Lumière*, affrété en 1979 par Bernard Kouchner pour secourir les boat people ? L'opération, intitulée « Un bateau pour le Vietnam » et ironiquement rebaptisée « Un bateau pour Saint-Germain-des-Prés », sera à l'origine de la spectaculaire rencontre de Jean-Paul Sartre et Raymond Aron, mais aussi du départ de Kouchner, qui, désavoué, quitte M.S.F. pour fonder Médecins du monde. Il reste que placer la communication moderne au service de l'action humanitaire ne répondait pas seulement aux impératifs de la mode et de l'actualité, mais traduisait également une exigence intellectuelle : transformer ce qu'on appelait autrefois des faits divers, événements secondaires parce qu'ils se produisent loin de nous et n'ont pas d'influence sur notre vie quotidienne, en événements chargés de signification et de valeurs ; donner une voix aux victimes de l'oppression ou du malheur ; susciter, par l'émotion éthique née de l'image, une participation et un engagement.

Le « sans-frontiérisme » ? L'appellation même de Médecins sans frontières sonne comme un défi. La frontière n'est-elle pas la

matérialisation de la distance qui sépare l'ordre interne de l'ordre international, la projection dans l'espace de la souveraineté ? En refusant, au nom de l'urgence et du devoir d'ingérence, le cloisonnement du monde par les États, les médecins sans frontières rompent avec la tradition centenaire de la Croix-Rouge et empiètent sur le domaine réservé de la diplomatie. Mais, dans cette démarche novatrice, la subversion de l'ordre établi, thème cher à la génération de Mai-68, a moins de part qu'une lecture lucide des changements intervenus dans le système international : les conflits mettent de plus en plus rarement aux prises des États, qui ont, au demeurant, perdu le monopole de la violence. Les affrontements internes entre communautés échappent souvent à la rationalité politique et ne peuvent être traités par les moyens de la diplomatie classique. À l'heure où les flux transfrontaliers d'information, de biens matériels ou de populations se généralisent, l'aide à l'humanité souffrante peut-elle rester conditionnée par les impératifs du découpage territorial et des souverainetés nationales ?

Les principes d'action humanitaire définis par M.S.F. sont bien une réponse aux questions posées dans ce domaine par la situation mondiale dans les années soixante-dix : dispersion géographique des conflits, impuissance ou indifférence des États, pression d'une opinion sensibilisée aux violations des droits de l'homme. Une nouvelle génération d'organisations – Médecins sans frontières, Médecins du monde, Aide médicale internationale, Action internationale contre la faim, Équilibre, pour nous en tenir aux seuls exemples français – redonne vigueur et dynamisme au mouvement humanitaire. Le « French Doctor » devient un personnage aussi populaire que pouvait l'être, dans la première moitié du XX^e siècle, l'infirmière de la Croix-Rouge.

Mais ni le soutien de l'opinion publique ni l'adhésion des artistes et des intellectuels ne confèrent aux French Doctors beaucoup plus de pouvoirs que n'en avaient les délégués de la Croix-Rouge auprès des dictatures des années 1930. Détournement de l'aide humanitaire en Éthiopie et au Nicaragua, difficultés de coordination avec les gouvernements dans le drame libanais, expulsion de M.S.F. d'Éthiopie, arrestation par les autorités afghanes de Philippe Augoyard, membre d'Aide médicale internationale..., les limites de l'humanitaire sans frontières sont vite atteintes sans le recours à la force du droit. Le moment est venu pour les politiques de prendre le relais.

• L'entrée en scène de l'humanitaire d'État

Dès la fin des années 1970, on voit se dessiner dans les grandes démocraties, nettement à travers le discours et de façon plus floue dans la pratique, l'idée d'une politique étrangère au service de l'action humanitaire et des droits de l'homme. Aux États-Unis, Jimmy Carter, dont le sous-secrétaire d'État, Christopher Warren, déclare dans un discours prononcé en février 1978 à La Nouvelle-Orléans : « Notre idéalisme et nos intérêts coïncident », s'efforce, après le réalisme des années Kissinger, de concilier une politique des droits de l'homme avec les impératifs de la sécurité. Après son départ de la présidence, Warren créera, avec le Carter Presidential Center, une puissante organisation humanitaire. Dans son discours de Mexico en 1981, à la veille de la conférence de Cancún, François Mitterrand s'exprime ainsi : « Il existe dans notre droit pénal un délit grave, celui de non-assistance à personne en danger. En droit international, la non-assistance aux peuples en danger n'est pas encore un délit. Mais c'est une faute morale et politique qui a déjà coûté trop de morts et trop de douleurs à trop de peuples abandonnés pour que nous acceptions à notre tour de la commettre. » En France, l'entrée au gouvernement en 1986 de Claude Malhuret, président de Médecins sans frontières, comme secrétaire d'État aux Droits de l'homme, en 1988 de Bernard Kouchner, président de Médecins du monde, en qualité de secrétaire d'État à l'Action humanitaire, ou encore l'engagement de Jean-François Deniau soulignent le rapprochement en train de s'opérer entre l'humanitaire et le politique.

L'entrée en force de l'humanitaire d'État sur la scène internationale se situe très précisément entre 1988 et 1992, lorsque, avec le gorbatchévisme puis l'effondrement de l'U.R.S.S. et la fin de la guerre froide, la communauté internationale, libérée des contraintes que lui imposait l'affrontement idéologique, retrouve d'importantes marges de jeu. Il est significatif que, au cours de cette période de cinq ans, l'O.N.U. ait lancé treize opérations impliquant l'emploi des forces internationales des casques bleus, soit autant qu'au long des quarante années qui ont précédé. Encore ce chiffre ne tient-il pas compte des interventions conduites par des États membres sous mandat du Conseil de sécurité, comme « Desert Storm » en Irak, « Provide Comfort » au Kurdistan ou « Restore Hope » en Somalie.

Pourquoi cet interventionnisme soudain des États, ces « monstres froids » si longtemps réticents à donner à leur politique étrangère une dimension humanitaire ? La pression des organisations humanitaires, trop souvent empêchées d'accéder aux victimes, et la montée en puissance d'une opinion mondiale acquise aux idées de démocratie et de liberté ont, par le jeu naturel de la démocratie, convaincu les responsables politiques du caractère « porteur » du message humanitaire. Par ailleurs, le déblocage des décisions du Conseil de sécurité, longtemps paralysé par l'exercice du droit de veto, permet aux États d'intervenir désormais avec la caution de la communauté internationale. En outre, le leadership américain, qui n'est plus contesté par l'Union soviétique disparue, met à la disposition de cette communauté internationale le moyen de créer dans les situations d'urgence un rapport de forces favorable à l'application de ses décisions. Enfin, la victoire de la démocratie dans la guerre froide, son rétablissement dans des pays qui l'avaient autrefois connue comme sa diffusion dans des régions du monde dépourvues de toute tradition en la matière ouvrent la perspective d'un nouvel ordre mondial fondé sur des valeurs communes et l'adhésion aux principes des droits de l'homme.

Dans le climat d'optimisme de la fin des années 1980 et du début des années 1990, l'idée d'une politique au service de l'action humanitaire fait son chemin dans les esprits. L'humanitaire d'État se dote d'outils administratifs, diplomatiques (on crée des attachés humanitaires), militaires (l'armée devient une grande organisation humanitaire et envisage la formation d'unités spécialisées) à la mesure de ses nouvelles tâches. Les équilibres délicats de la vie internationale s'accommodent mal des élans du cœur, la communauté internationale s'efforce de donner à l'intervention des États un cadre juridique. Le 8 décembre 1988, l'Assemblée générale des Nations unies vote la résolution 43-131 sur l'assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et autres situations d'urgence du même ordre. Cette résolution sera complétée par celle du 14 décembre 1990 sur la mise en place de corridors humanitaires. La démarche de l'organisation internationale s'entoure de toutes sortes de précautions pour imposer aux États l'obligation de ne faire obstacle ni à l'acheminement ni au transit de l'aide humanitaire : référence au principe général du droit sur la non-assistance à personne en danger et au principe, reconnu depuis 1982 en droit maritime, de l'accès et du mouillage en eaux territoriales dans les situations de détresse ; exclusion de toute reconnaissance juridique des collectivités secourues ; subsidiarité de l'assistance, qui laisse à l'État concerné le premier rôle dans la conduite des secours ;

stricte limitation dans le temps, l'espace et l'objet des couloirs humanitaires. Ces précautions donnent toute la mesure de la révolution juridique que représente la dérogation au principe de non-ingérence, fondement de la société internationale. Écoutons Javier Pérez de Cuéllar, alors secrétaire général des Nations unies, évoquer, dans un discours prononcé à Bordeaux en avril 1991, l'esprit qui a présidé aux résolutions de 1988 et 1990 : « ...prudence parce que les principes de souveraineté ne pourraient être radicalement remis en question sans que s'ensuive aussitôt le chaos international, audace parce que nous sommes probablement parvenus à un stade d'évolution morale et psychologique de la civilisation occidentale où la violation massive et délibérée des droits de l'homme n'est plus tolérée ».

L'humanitaire d'État, que les médecins sans frontières appelaient de leurs vœux, a donc pour première conséquence l'intervention des puissances et de leurs forces armées : soit indirectement, par les actions de la communauté internationale conduites avec l'appui des casques bleus ; soit directement, sous un mandat du Conseil de sécurité. Associée aux dispositions du chapitre VII de la Charte des Nations unies autorisant le Conseil de sécurité à recourir à la force en cas de menace pour la paix, la résolution de 1988 sert ainsi de fondement aux interventions humanitaires au Kurdistan irakien, au lendemain de la guerre du Golfe, en Somalie, dans l'ex-Yougoslavie et au Rwanda.

Nous voici parvenus au terme d'une évolution qui, en un peu plus d'un siècle, a fait d'un mouvement spontané, puisant sa force dans la profondeur des consciences individuelles et des comportements éthiques, un facteur de changement des normes régissant le système international, une dimension de l'action politique et un élément important de toute stratégie militaire. Le problème des rapports entre l'humanitaire et le politique, entre les droits de l'homme et la raison d'État se trouve, du même coup, posé à tous les acteurs : militants de l'humanitaire, responsables politiques, juristes, diplomates, militaires. L'intervention des États apporte-t-elle à l'action humanitaire une efficacité qui lui faisait défaut ou constitue-t-elle un piège redoutable et une mortelle équivoque ? L'humanitaire est-il une grille suffisante de lecture du monde ? A-t-il vocation à devenir le principe organisateur d'un nouvel ordre international ?

2. Enjeu et problèmes de l'action humanitaire dans le monde d'aujourd'hui

Une réflexion sur le temps mondial s'impose. On ne peut qu'être frappé, en effet, par le contraste existant entre la rapidité de l'effet médiatique et la lenteur avec laquelle évoluent les normes du droit ; entre l'émotion qui naît du choc de l'événement et la nécessaire réflexion sur les données concrètes d'une situation politique ; entre la reconnaissance, renforcée depuis 1989, des principes de la démocratie et le fait que ses formes sont encore loin de s'imposer partout dans le monde. Nous vivons, dans le domaine de l'humanitaire comme dans bien d'autres, une période de transition propice au flou, à l'inachevé, à l'ambigu, au contradictoire. Faut-il s'étonner que tant de malentendus accompagnent aujourd'hui le développement de l'action humanitaire et l'apparition d'un droit d'ingérence ?

• L'humanitaire dans un monde divisé

L'humanitaire doit se frayer un chemin dans un monde aussi divisé qu'il le fut au temps de la guerre froide. Mais cette division est aujourd'hui l'effet de forces contradictoires agissant à l'échelle planétaire et non plus d'un antagonisme entre grandes puissances.

On assiste, depuis les années 1990, à l'émergence d'une conscience de l'humanité comme expression de la communauté d'intérêts et de destin du genre humain. La mondialisation de l'économie, la diffusion et donc la perception généralisée de l'information, le développement des risques écologiques – qui, à l'image du nuage de Tchernobyl, ignorent les frontières – réduisent la marge d'autonomie des individus et d'indépendance des États. La souffrance des hommes peut-elle, dans ce contexte, demeurer, selon l'expression de René-Jean Dupuy, une affaire d'État ? et comment l'ingérence ne serait-elle pas à l'ordre du jour ?

En face de ce qu'il faut bien appeler, fût-elle à l'état d'ébauche, une société mondiale, s'affirme la résistance des sociétés particulières, des cultures vivantes, des États-nations qui sont, avec des formes propres à chaque région du monde, le refuge du sentiment identitaire et le cadre privilégié de la vie politique et des solidarités sociales. L'arrivée sur la scène mondiale de jeunes nations, jalouses de leur récente souveraineté, et la montée des nationalismes redonnent ainsi vigueur aux normes classiques du droit international sur la non-ingérence dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre État. Une résolution de l'Assemblée générale des Nations unies du 24 octobre 1970 rappelle que cette non-ingérence ne se limite pas au cas de l'intervention armée visé par l'article 2 de la Charte, mais s'étend à « toute autre forme d'ingérence ou de menace dirigée contre la personnalité d'un État ou contre ses éléments politiques, économiques ou culturels ».

Les débats actuels autour de l'action et du droit humanitaires s'inscrivent dans un paysage contrasté où s'opposent comme autant de couples antithétiques l'individualisme des démocraties occidentales et les morales de groupe du Sud, la conscience d'une communauté de destin à l'échelle planétaire et les replis identitaires, les droits universels et l'attachement à des cultures particulières, l'intangibilité des frontières au nom de l'ordre international et la tentation de les dépasser au nom de l'efficacité économique ou de la défense des droits de l'homme.

• L'ingérence humanitaire

Les oppositions que nous venons d'évoquer pourraient faire penser que nous sommes en présence d'un choix, toujours difficile à faire, entre les droits de l'homme et la raison d'État, l'intervention et la non-intervention, le principe de non-ingérence et le droit d'ingérence. La réalité, dans les esprits comme sur le terrain, n'est pas aussi simple.

Le vocabulaire est une première source de confusion. Spécialiste de droit international, Mario Bettati relève un usage inflationniste, favorisé par les médias, du mot ingérence. Bernard Kouchner n'écrit-il pas que l'ingérence « c'est d'abord le regard » ? Le mot a pu recouvrir des réalités aussi différentes que le contrôle exercé par le F.M.I. sur certaines économies du Tiers Monde, les secours apportés aux populations d'Éthiopie victimes de la famine, l'aide aux Arméniens après le séisme de 1988, l'intervention des casques bleus en Bosnie, en Somalie, au Timor, ou encore l'opération « Tempête du désert ». Or, des sept cas que nous venons d'évoquer, deux seulement – les interventions en Bosnie et en Somalie – relèvent de l'ingérence

« coercitive » impliquant l'emploi de la force. Trois autres, l'action du F.M.I., le secours aux victimes de séismes et la mission au Timor oriental sont des exemples d'ingérence « contractualisée », fondée sur l'accord de l'État concerné ; le cas éthiopien constitue une ingérence de fait imputable à des organisations humanitaires sans armes ni objectifs politiques ; quant à la guerre du Golfe, il s'agit d'un conflit classique entre puissances en réponse à une agression, l'ingérence humanitaire n'intervenant, avec la résolution 688 sur le Kurdistan irakien, qu'après la fin des hostilités.



Famine en Éthiopie, 1984

Enfants victimes de la famine en Éthiopie, en 1984.

Le droit d'ingérence, comme légitimation d'actions humanitaires, demeure donc une exception soumise à des conditions rigoureusement définies : situation d'urgence, violation massive des droits des individus, proportionnalité des moyens – de la coercition par l'embargo à l'action armée – et de la durée. Dans un article publié en 1993 par le journal *Le Monde*, « Faut-il repenser l'action humanitaire ? », Cornelio Sommaruga, président du C.I.C.R., opposait à la disponibilité et à la mobilité de l'action humanitaire conduite par les O.N.G. la lourdeur des procédures auxquelles doit se conformer, dans l'exercice du droit d'ingérence, l'humanitaire d'État : négociations avec les parties intéressées, débats au Conseil de sécurité, recours à la logistique des Nations unies. De telles modalités d'action sont, il faut l'avouer, peu compatibles avec ce « geste d'expert immédiat », pour reprendre la belle formule de Bernard Kouchner, que requiert l'assistance humanitaire. Lourdes, les procédures sont aussi, aux yeux de Cornelio Sommaruga, discriminatoires – quelles priorités choisir en face de situations d'urgence multiples et simultanées ? – et contradictoires : comme en Somalie, l'ingérence peut susciter un conflit pour en éteindre un autre.

L'échec dans l'ex-Yougoslavie et en Somalie témoignent des difficultés que rencontre sur le terrain l'exercice d'un droit d'ingérence dont on a par ailleurs souligné les étroites limites. Nous sommes loin du rêve entretenu par certains d'un ordre mondial fondé sur un droit d'ingérence humanitaire. Le droit humanitaire existe et son corpus est déjà imposant. Faut-il aller au-delà et faire porter l'effort sur le perfectionnement de l'outil juridique ? Dans un article éclairant de la revue *Le Débat*, intitulé « Devoirs, dangers, dilemmes », Pierre Hassner souligne qu'il n'est ni nécessaire ni prudent de tout codifier : « Le droit doit se tenir en arrière de la pratique, mais d'un pas seulement. » Les problèmes posés par les actions humanitaires ne naissent pas, la plupart du temps, de l'absence de textes adaptés à la situation, mais d'un manque de volonté politique, de la nature des rapports de forces sur le terrain et d'une évaluation insuffisante des risques et des enjeux. Sans l'effondrement de l'U.R.S.S., pas de guerre du Golfe, sans guerre du Golfe, pas de résolution 688 sur l'aide humanitaire aux Kurdes d'Irak. L'irruption, depuis 1988, de l'humanitaire d'État dans la vie internationale pose désormais clairement la question des rapports entre l'humanitaire et le politique.

• Humanitaire et politique

La frontière n'est pas aisée à tracer. Politiques ou humanitaires, l'intervention française en faveur des maronites du Liban, en 1860 ; les ingérences européennes dans l'Empire ottoman, au XIX^e siècle (l'« enfant grec » de Victor Hugo suscitait à l'époque une émotion humanitaire) ; la répression par des forces internationales (déjà) de la révolte des Boxers lors des célèbres cinquante-cinq jours de Pékin ; les opérations de l'O.N.U. au Zaïre, au lendemain de l'indépendance ? L'ambiguïté des interventions humanitaires actuelles naît, en premier lieu, de la diversité des missions : s'agit-il de distribuer du riz, de soigner des malades ou des blessés ? mission humanitaire. De pacifier et de mettre fin au pillage des bandes armées ? tâche militaire. De contrôler un processus électoral comme au Cambodge ou au Timor oriental, de reconstruire un État comme en Somalie ou en Afghanistan ? entreprise éminemment politique. Chacune de ces missions appelle certaines modalités, recourt à des compétences différentes, s'inscrit enfin dans une politique d'ensemble. L'ouverture de corridors ou de « sanctuaires » humanitaires, le désarmement de combattants peuvent être la condition de l'assistance proprement dite ; la surveillance des élections, le préalable à une reconstruction de l'État. Quand cette vision politique d'ensemble vient à manquer, la gesticulation prend la place de l'action, les convois d'assistance sont bloqués au sol, les forces armées se changent en otages.

Dans son ouvrage *Le Regain démocratique*, Jean-François Revel rappelle une leçon de l'histoire que nous avons tendance à oublier : « Il est plus facile de sauver un État chancelant que des citoyens persécutés. » On arrête plus aisément le débarquement à Suez ou l'invasion du Koweït que le massacre des Kurdes, la « purification ethnique » dans l'ex-Yougoslavie ou le génocide des Tutsi au Rwanda. Fût-elle couverte par un droit d'ingérence, une opération humanitaire d'État est toujours lourde de contraintes et d'ambiguïtés et trouve rapidement ses limites. Mais l'insurrection des consciences individuelles, quand elle se tourne vers les gouvernements, ne se heurte pas seulement aux pesanteurs administratives et à la complexité de toute action politique ; elle rencontre aussi la raison d'État. Les perplexités des gouvernements devant la situation dans l'ex-Yougoslavie ne traduisent pas uniquement l'impuissance à décider, les divisions des Européens ou l'éloignement des États-Unis ; elles s'expliquent également par le souci des responsables politiques et militaires de proportionner les risques aux enjeux : jusqu'à quel point peut-on risquer un conflit majeur pour le respect d'un principe ? Tout se passe comme si les Européens ne pouvaient ni supporter dans leur espace continental les violations répétées des droits de l'homme, ni engager un conflit que tout laisse prévoir meurtrier, difficile à circonscrire et auquel des sociétés individualistes et peu portées au sacrifice sont sans doute mal préparées. Michael Novak, spécialiste américain des relations internationales, écrit dans *Human Rights and the New Realism* : « Une politique des droits de l'homme est subversive ; elle implique une restructuration de l'ordre mondial. C'est peut-être désirable, mais c'est intrinsèquement conflictuel. » Le monde dans lequel s'exerce l'action humanitaire n'est pas un univers de bons et de méchants, de shérifs et de hors-la-loi, c'est un monde fait à la fois de puissances et de groupes souvent radicalisés et incontrôlables, incertain, opaque, dangereux. L'humanitaire ne saurait ni y exercer pleinement sa mission sans le concours des États, ni y servir impunément d'alibi à l'inaction diplomatique ou de succédané de l'emploi de la force.

• Crise de l'humanitaire ?

Parlera-t-on de crise de l'humanitaire ? Celle-ci n'est pas évidente si l'on considère les organisations elles-mêmes : ni le soutien de l'opinion, ni l'appui des politiques, ni les faveurs du mécénat, ni les volontaires ne leur font défaut. Le désordre mondial leur ouvre, malheureusement, un champ d'action plus vaste que jamais. La place et la fonction de l'idéal humanitaire dans nos sociétés occidentales ne sont pas davantage remises en question. Dans sa contribution au dossier déjà cité de la revue *Le Débat*, Bernard Kouchner écrit : « La grande aventure du XX^e siècle qui s'achève s'appelait le marxisme. La grande aventure du XXI^e siècle commence et s'appellera mouvement humanitaire. » On songe au mot de Pierre-André Taguieff : « Les soldats du Bien ont remplacé les militants du Meilleur. » Raccourcis sans doute discutables, mais qui disent bien l'ambition de nombreux militants de l'humanitaire de faire de ce dernier sinon une idéologie, du moins l'héritier des idéologies en déclin. Sociologues et politologues ne s'accordent-ils pas pour mettre l'accent sur le rôle essentiel joué par l'idéal humanitaire dans la vie sociale comme dans le mouvement intellectuel de notre temps ? Selon Gilles Lipovetsky, dans *Le Crépuscule du devoir ; l'éthique indolore des nouveaux temps démocratiques*, l'humanitaire, « dernière forme contemporaine du Bien », marquerait, au sein de sociétés individualistes, le retour à une certaine morale et la réintégration de valeurs de la vie collective. Analysant, dans *La Fin de la démocratie*, la crise actuelle de la morale et de la politique, Jean-Marie Guéhenno voit dans le développement du mouvement humanitaire l'expression d'une déception à l'égard du politique : « Le militantisme humanitaire exprime cette déception à l'égard des institutions politiques et ce souci nouveau de créer des solidarités concrètes dans un monde devenu trop abstrait. [...] L'action humanitaire est un moyen d'échapper au tête-à-tête insupportable entre l'individu solitaire et une globalité qu'on ne maîtrise pas mais qu'il n'est plus possible d'ignorer. »

Cette « globalité qu'on ne maîtrise pas », c'est précisément le désordre mondial, théâtre de l'action humanitaire. Ramené par un certain échec de l'humanitaire d'État et du droit d'ingérence à sa véritable vocation, qui n'est pas d'organiser le monde mais de l'humaniser, le mouvement prend conscience à la fois des limites de son action et de son rôle irremplaçable. Les limites de son action sont inscrites dans le désordre du monde : le nombre, la dispersion et la nature de conflits qui échappent souvent à toute rationalité politique, de même qu'ils enfreignent les règles les plus élémentaires du droit humanitaire, rendent la tâche des organisations de plus en plus malaisée sur le terrain et les résultats toujours plus aléatoires. Dans *Le Piège humanitaire*, Jean-Christophe Rufin, vice-président de M.S.F. et spécialiste des problèmes du Tiers Monde, voyait dans les difficultés auxquelles doit faire face le mouvement humanitaire l'« exact reflet » de la crise que connaissent les démocraties après la chute du Mur de Berlin. Devant les lenteurs de la transition démocratique en-dehors de l'Europe de l'Est et le refus de certaines sociétés du Sud d'adopter un modèle marqué par les valeurs de l'Occident, un choix impossible se présente aux grandes démocraties : soit un désengagement, avec les conséquences que l'on imagine pour l'ordre mondial ; soit l'exercice systématique d'un droit d'ingérence qui signifierait concrètement l'occidentalisation du monde par le retour à une forme de colonisation. Cette dernière solution s'est dramatiquement concrétisée, à la suite des attentats du 11 septembre 2001, dans la politique internationale unilatéraliste du président Bush.

Entre l'observation par tous des droits de l'individu et le strict respect de la souveraineté des États, il s'agit moins de choisir, puisque le choix devrait s'effectuer entre un gouvernement mondial improbable et une anarchie mondiale impensable, que de rechercher des médiations. C'est ici que le rôle historique du mouvement humanitaire prendrait tout son sens. En répondant par l'action à la question « que faire ? », il assure, dans un monde en transition où les droits de l'homme ne peuvent être, en l'absence d'un ordre accepté par tous, pleinement respectés, une exigence minimale de solidarité. Comme l'écrit, avec quelque pessimisme, Jean-Marie Guéhenno : « Ayant perdu l'illusion d'une solution politique qui mettrait fin au malheur et ferait de la multitude des destins humains une communauté, nous nous consacrons à d'autres hommes, plutôt qu'au genre humain. »

Pierre GARRIGUE
E.U.

Média

Média de cet article dans l'Encyclopædia Universalis :



Bibliographie

- L. ATLANI-DUAULT, *Au bonheur des autres. Anthropologie de l'aide humanitaire*, Société d'ethnologie, Nanterre, 2005
- G. AURENCHÉ, « Les Droits de l'homme en question », in *Études*, juin 1993
- B. BADIE & M.-C. SMOUTS, *Le Retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Dalloz, Paris, 1992
- E. COCK, *Le Dispositif humanitaire : géopolitique de la générosité*, L'Harmattan, Paris, 2005
- R.-J. DUPUY, *L'Humanité dans l'imaginaire des nations*, Julliard, Paris, 1991
- V. HAROUËL-BURELOUP, *Traité de droit humanitaire*, P.U.F., Paris, 2005
- P. HASSNER, « Plaidoyer pour les interventions ambiguës », in *Commentaire*, n° 61, printemps 1993
- D. HEDIN, « L'Ingérence au-delà de l'humanitaire », in *Études*, mars 1993
- Ingérence : vers un nouveau droit international*, n° 67 de *Le Débat*, nov.-déc. 1991
- B. G. RAMCHARAN, *Human Rights protection in the field*, Nijhoff, Leyde, 2006
- J.-C. RUFIN, *Le Piège humanitaire, suivi de Humanitaire et politique depuis la chute du Mur*, coll. Pluriel, Lattès, Paris, 1993
- C. SOMMARUGA, « Faut-il repenser l'action humanitaire ? », in *Le Monde*, 19 févr. 1993.