

Action humanitaire : une légitimité en question ?

par

ANDRÉ PASQUIER

S'interroger sur la légitimité de l'action humanitaire est une autre façon de s'interroger sur ce qu'est — ou ce que devrait être — l'espace humanitaire, un concept très souvent utilisé dans les discussions qui ont foisonné au cours de ces dix dernières années, sans que ce terme n'ait véritablement été défini. Cela reflète bien les divergences qui existent aujourd'hui au sein d'une communauté humanitaire devenue multiple, voire pléthorique (il y avait quelque 300 ONG présentes sur la frontière du Rwanda après le génocide). La confusion perceptible entre les acteurs de l'humanitaire est également sensible dans le dialogue qu'ils mènent avec les acteurs politiques, qui sont eux-mêmes très divisés sur le rôle politique des États dans la gestion des crises et sur le rôle des organisations humanitaires au sein de ces mêmes crises.

Cette confusion est bien à l'image d'un monde qui, ayant quitté un ordre ancien sans qu'un ordre nouveau ne se soit clairement établi, fonctionne sur un mode de déréglementation dominé par un pragmatisme difficilement conciliable avec une démarche humanitaire universelle ayant pour objet l'homme et pour finalité le respect de sa dignité. Il en résulte que, depuis la fin de la guerre froide, l'engagement

ANDRÉ PASQUIER est conseiller politique, Comité international de la Croix-Rouge. Il était directeur des opérations du CICR de 1985 à 1989. — Adaptation française d'un exposé fait au *Commonwealth Institute*, à Londres, le 1^{er} février 2001.

humanitaire des États « dominants » procède d'une éthique à « géographie variable », dictée par leurs intérêts nationaux, et qui les conduit, par exemple, à intervenir au Kosovo et à demeurer totalement inactifs face au génocide rwandais. Il en résulte aussi pour les humanitaires qu'ils se trouvent tantôt seuls à devoir faire face à des situations qui dépassent leur capacité d'action et qui débordent largement le cadre de leurs mandats, ou, à l'opposé, qu'ils voient leur rôle réduit à celui d'acteurs marginaux lors d'interventions militaires menées par ces mêmes États dans des conflits où leurs intérêts politico-stratégiques viennent à coïncider avec les préoccupations des humanitaires.

Ainsi, en quelques mots, se trouvent résumées les contradictions et les tensions qui ont envahi l'espace humanitaire en raison des bouleversements survenus depuis la fin de la guerre froide. Les très graves difficultés auxquelles ont été confrontées les organisations humanitaires en Bosnie-Herzégovine, au Rwanda, en Somalie, en Sierra Leone, en Angola, au Kosovo sont bien le reflet de ces dysfonctionnements. Ils montrent toute la difficulté que les acteurs humanitaires rencontrent lorsqu'ils ne peuvent pas s'appuyer sur une communauté internationale à même d'assumer efficacement son rôle dans la gestion politique et sécuritaire des crises et qu'ils se trouvent alors seuls, exposés en permanence aux dangers des combats, devenant même des cibles en raison de leur action.

La question est bien de savoir jusqu'où l'action humanitaire, ainsi démesurée, démultipliée, diluée ou détournée de sa mission première, peut combler le vide créé par l'absence d'un système politique mondial cohérent et prévisible, sans voir sa légitimité mise gravement en question. Apporter une réponse dépasse évidemment le cadre d'une simple redéfinition de l'action humanitaire. Entre guerre et paix, cette question projette ses interrogations sur l'horizon plus vaste d'un monde à la recherche d'un nouveau système politique mondial, qui serait mieux à même de réconcilier exigences d'humanité et intérêts politiques, souveraineté des États et respect des droits fondamentaux de la personne humaine.

Dans ce débat entre politique et humanitaire, il m'apparaît que s'il n'appartient pas aux humanitaires de dire aux politiques ce que devrait être ce nouveau système mondial, il leur revient, en revanche,

de dire aux politiques comment ils conçoivent leur rôle, ce qu'est l'action humanitaire et ce qu'elle ne saurait être, à moins que l'on ne se résigne à accepter que l'humanitaire de demain ne devienne un «humanitaire à tout faire», qui, sans repères clairement établis, fluctuerait au gré des opinions en vogue, des idéologies du moment, de l'évolution des intérêts des États et des enjeux des conflits. Une telle attitude aboutirait à la politisation de l'humanitaire et mettrait gravement en question le principe d'humanité, fondement de la légitimité de cette action, qui trace à la fois son idéal, ses motifs et son but.

Le fondement de l'action du CICR

En tant que représentant du CICR, c'est en ayant à l'esprit la longue expérience de cette institution que je voudrais partager avec vous quelques réflexions sur le thème de notre débat. Parmi toutes les organisations humanitaires, le CICR occupe en effet une place unique. Fondé il y a plus d'un siècle, il a joué un rôle central dans le développement d'une conception moderne de l'action humanitaire. Institution privée, il s'est vu conférer par les États un mandat humanitaire consacré dans le droit international. Il jouit donc d'une légitimité solidement établie en tant qu'acteur de l'action humanitaire.

Cette légitimité repose sur trois piliers : tout d'abord sur un cadre de principes qui donne à l'action du CICR sa légitimité morale ; ensuite, sur un cadre légal, constitué aujourd'hui des Conventions de Genève de 1949 et de leurs Protocoles additionnels de 1977, instruments de droit international universellement ratifiés et dont le CICR a inspiré l'élaboration ; enfin, sur la légitimité que confère le temps, c'est-à-dire sur la légitimité acquise au travers d'une action menée de façon prévisible, dans la durée. En effet, si l'idée de légitimité évoque la notion d'une reconnaissance de compétences, elle est aussi très directement liée à la façon dont celles-ci s'exercent. D'où l'importance pour l'action humanitaire de s'affirmer par une pratique constante, garante d'une légitimité morale, par nature plus subjective.

Le CICR n'a jamais dévié d'une conception humanitaire fondée sur des principes et dont la raison d'être est de baliser et de délimiter l'espace humanitaire au sein duquel il agit. Ces Principes fondamentaux méritent que nous prenions le temps de nous y attarder

quelques instants, pour examiner ensemble comment, aujourd'hui encore, ils peuvent nous aider à mieux circonscrire cet espace humanitaire. Quatre d'entre eux sont d'une importance toute particulière : l'universalité, l'impartialité, l'indépendance et la neutralité.

Les principes de l'universalité et de l'impartialité...

L'universalité implique que l'action humanitaire s'adresse à l'ensemble des victimes des conflits, quelle que soit la région du monde où elles se trouvent ; l'impartialité implique que cette action s'adresse à l'ensemble des victimes d'un conflit, quelle que soit leur appartenance à l'une ou l'autre des parties, quelles que soient leur origine, leur situation sociale, leur religion, leur race, leur appartenance ethnique. À la lumière de ces deux principes, on voit bien que certaines des réponses qui ont été apportées par l'action humanitaire au cours de ces dernières années ne s'en inspiraient pas suffisamment. Par exemple, sous la pression des médias et en fonction des priorités des gouvernements — notamment occidentaux — les crises survenues en Europe ont été largement favorisées par rapport à celles qui, simultanément, se déroulaient en Afrique, alors même que le nombre des victimes en situation de détresse extrême y était considérablement plus élevé. Une action humanitaire authentique ne peut s'accommoder de cette impartialité « discriminatoire ».

... de l'indépendance ...

Il y a donc là un premier élément de tension entre l'humanitaire et le politique qui doit nous interpeller et qui souligne l'importance, pour les acteurs humanitaires, de préserver le troisième principe, celui d'indépendance. C'est celui qui permet de mener une action qui ne soit pas soumise à des considérations ou à des intérêts qui ne doivent pas être les leurs. Sans cette indépendance, cette action ne peut s'affirmer légitimement comme un contre-pouvoir moral, face aux belligérants.

Or, ce principe d'indépendance est aujourd'hui devenu flou avec l'engagement croissant des Nations Unies dans des opérations humanitaires, cette organisation demeurant soumise aux décisions des États qui la composent, notamment aux décisions des

membres permanents du Conseil de sécurité. Sur un autre plan, l'ampleur prise par les actions humanitaires au cours de ces dernières années révèle également un autre facteur pouvant mettre en question ce principe. En effet, pour agir, les acteurs humanitaires demeurent essentiellement dépendants du soutien financier que leur accorde le club restreint des grands États donateurs ; ceux-ci, par leur pouvoir d'octroyer ou de ne pas octroyer ce soutien pour une action donnée dans un contexte donné, sont ainsi à même d'infléchir *de facto* la mise en œuvre d'un principe d'indépendance qui conditionne la conduite d'une action impartiale.

...et de la neutralité

Le quatrième principe qui peut nous aider à délimiter l'espace humanitaire est celui de la neutralité. Transposée dans le contexte opérationnel, l'observance de ce principe est une contrepartie de l'immunité qu'attendent les institutions humanitaires de la part des belligérants. Cette neutralité fonctionnelle implique que les acteurs humanitaires sachent rester à l'écart des enjeux politiques des conflits. Or, la tendance actuelle du « tout humanitaire » est au contraire d'élargir la sphère de l'action humanitaire en l'associant à des opérations de maintien ou de consolidation de la paix (*peacekeeping, peace-building*), voire d'imposition de celle-ci (*peace enforcement*). Il convient de s'interroger sur cet élargissement du concept d'action humanitaire dont les ambiguïtés nous ont aussi été démontrées en de nombreuses situations, par exemple, en Bosnie, en Sierra Leone, en Somalie, au Kosovo. En effet, en s'associant à ces processus diplomatico-militaires, l'action humanitaire s'expose à voir son impartialité, son indépendance, sa crédibilité et son acceptabilité par les belligérants mises en cause lorsque ces efforts échouent, ou plus gravement encore lorsque ces interventions prennent une tournure guerrière.

Mais cette neutralité, et c'est un point capital qu'il me paraît nécessaire de clarifier ici, n'est pas absolue. Fonctionnelle, elle n'est pas une fin en soi et ne saurait en aucune circonstance être assimilée à une neutralité morale qui imposerait aux humanitaires de se taire et, passivement, de se résigner à tolérer l'intolérable. Lorsque la violence, expression d'une politique délibérée, conduit à des massacres,

des génocides, cette neutralité fonctionnelle doit s'effacer, marquant ainsi que la réponse aux crises ne peut plus se définir uniquement en termes d'action humanitaire. C'est alors dans les dispositions de la Charte des Nations Unies que la communauté internationale doit rechercher rapidement des solutions, les massacres et les génocides étant des crimes politiques qui ne peuvent être efficacement combattus que par une action politique et, si nécessaire, par la force. Le principe de neutralité fait donc aussi obligation aux humanitaires de savoir reconnaître leurs limites face à ces situations extrêmes.

Si l'effacement du principe de neutralité marque la ligne de partage entre action politique et action humanitaire, force est pourtant de constater qu'au cours des dernières années, humanitaires et politiques ne sont pas parvenus à définir ensemble le cadre et les termes d'une complémentarité efficace qui leur permette, lorsque l'intérêt vital des victimes de conflits l'exige, de s'épauler mutuellement, sans se confondre. Mais, hormis ces situations extrêmes, le principe de neutralité garde à mes yeux toute sa pertinence en tant qu'instrument de l'action humanitaire. Et à ceux qui considèrent qu'elle a perdu aujourd'hui sa raison d'être, je demande : quelle est l'alternative ? Et ce, notamment pour une institution qui, comme le CICR, a pour mandat d'être un intermédiaire humanitaire capable d'agir en faveur de toutes les victimes, quel que soit leur camp. Les visites faites par le CICR aux prisonniers de guerre, aux détenus politiques, les actions d'assistance qu'il conduit simultanément de part et d'autre des lignes de front, ses interventions lors de prises d'otages démontrent que cette neutralité fonctionnelle n'est pas une pratique appartenant à des temps révolus.

La légitimation par le droit

L'action humanitaire tire aussi sa légitimité des conventions humanitaires qui sont la traduction juridique des principes d'humanité, d'universalité et d'impartialité. Je pense notamment aux Conventions de Genève protégeant les blessés et malades, les prisonniers, les populations civiles qui ne participent pas aux hostilités, à la Convention sur les réfugiés et aux nombreux instruments de droit international inspirés par la Déclaration universelle des droits de l'homme. Or, si le droit est censé clarifier les responsabilités, l'on

constate pourtant qu'une certaine confusion s'est instaurée dans la portée et la mise en œuvre de ces diverses conventions. Confusions notamment quant aux priorités qu'elles assignent aux divers acteurs humanitaires. En effet, droit humanitaire et droits de l'homme ne définissent pas de la même manière l'espace humanitaire.

Le droit international humanitaire, ou *jus in bello*, né de la tension qui se manifeste dans les conflits entre exigences de l'humanité et impératifs de l'action militaire, a pour objet de mettre des limites à la violence dans la guerre. Le droit des droits de l'homme n'a pas la même finalité. Né de la tension entre exigences du respect des droits individuels des personnes vivant sous la juridiction d'une autorité étatique et l'exercice abusif de cette autorité, son objet est de protéger les individus face aux excès de pouvoir de ceux qui les gouvernent. En d'autres mots, l'on peut considérer que les droits de l'homme constituent un code de conduite de *good governance*, alors que les Conventions de Genève sont un droit pour la tempête qui s'applique lorsque les conditions requises pour le respect des droits de l'homme viennent à cesser d'exister. Ainsi, par exemple, alors que les droits de l'homme établissent pour règle qu'aucune personne ne saurait être détenue arbitrairement, sans jugement équitable, le droit international humanitaire n'interdit pas, dans le contexte des conflits armés, l'internement administratif de personnes pour raisons de sécurité. Il exige par contre, sans dérogation possible, que ces personnes privées de liberté soient, en toutes circonstances, traitées avec humanité, dans le respect de leur dignité morale et de leur intégrité physique.

Ces quelques considérations nous montrent, qu'au-delà des convergences qui, naturellement, existent entre droits de l'homme et droit humanitaire, ces deux systèmes juridiques ne s'appliquent pas aux mêmes situations et n'ont pas les mêmes objectifs. D'où la confusion qui existe aujourd'hui lorsque, dans une même situation de conflit, certaines organisations définissent leur action dans le cadre du droit international humanitaire, alors que d'autres la définissent dans le respect des droits de l'homme. Le conflit d'Afghanistan nous offre à cet égard des exemples très significatifs. L'un des objectifs poursuivis, non sans difficultés, par le CICR est d'assurer que les femmes blessées ou malades puissent bénéficier de soins médicaux à l'égal de ceux dont

bénéficient les hommes. Dans ce même contexte, pour les organisations des droits de l'homme, ce qui est en cause est plus vaste : c'est le respect des droits des femmes sur un plan plus général, incluant la reconnaissance de droits égaux à l'éducation, au travail, à la dignité et à une place entière dans la société afghane. Ces revendications sont, certes, pleinement justifiées et nul ne saurait en contester l'importance, mais le CICR ne les considère pas comme s'inscrivant dans les objectifs humanitaires prioritaires de son action, laquelle s'attache à répondre aux besoins découlant de l'urgence d'une situation de conflit.

Selon que l'on adopte l'une ou l'autre de ces deux approches, la légitimité de l'action humanitaire se trouve ainsi définie dans des perspectives et des exigences différentes. Il est donc important de savoir de quelle légitimité se réclame une action. S'agit-il de l'action humanitaire, menée par le CICR dans le cadre du mandat que lui confèrent les Conventions de Genève ? De celle menée par le HCR sur la base de la Convention protégeant les réfugiés ? S'agit-il des actions conduites par le Haut Commissariat pour les droits de l'homme ? Ou encore, des activités souvent ponctuelles et limitées, menées auprès d'une seule partie au conflit, par des organisations non gouvernementales dont les responsabilités ne sont souvent pas clairement définies ? De quel mandat parle-t-on ?

Reconstruire la légitimité de l'action humanitaire dans les conflits armés me paraît donc également impliquer que les mandats et les objectifs assignés soient plus clairement délimités entre les divers acteurs qui composent aujourd'hui une communauté humanitaire multiple.

L'action humanitaire face à l'évolution du monde

Avant de conclure, je voudrais partager avec vous une autre considération : on ne peut s'interroger sur la légitimité de l'action humanitaire sans prendre en compte l'évolution du monde. En effet, de tout temps, les guerres ont été les miroirs grossissants des forces profondes qui bâtissent ou déchirent les sociétés humaines. C'est pourquoi je pense qu'il convient d'analyser dans un contexte socio-politique plus vaste les défis majeurs auxquels est confrontée l'action humanitaire

et qui semblent aujourd'hui mettre gravement en question sa légitimité. Analysés dans cette perspective, les échecs de l'action humanitaire en Bosnie, au Libéria, en Sierra Leone, au Rwanda, au Kosovo me paraissent être très directement induits par deux crises profondes qui secouent, à des degrés divers, la société contemporaine tout entière. La première de ces crises est d'ordre moral. Elle s'exprime par le rejet des valeurs de tolérance, de solidarité. La seconde, de nature plus structurelle, est politique, c'est la crise de l'État, dont la seule vraie légitimité repose précisément sur sa capacité à faire respecter ces valeurs.

Cette crise de l'État me paraît également être induite par la confrontation de deux réalités en mutation qui s'opposent encore, n'étant pas parvenues à résoudre leurs contradictions. L'un des grands défis de notre temps n'est-il pas, en effet, de réconcilier les revendications et les devoirs de la souveraineté étatique avec la réalité d'un monde en voie de globalisation? C'est donc aussi entre ces deux réalités qui s'affrontent que l'espace humanitaire doit aujourd'hui savoir se redéfinir. Cela peut impliquer de reformuler le contenu des grandes conventions humanitaires, sans s'écarter des principes qui les fondent. À ce propos, le CICR s'est activement engagé dans une réflexion nouvelle, en entreprenant une vaste étude sur les normes coutumières du droit humanitaire, associant des experts et des équipes de chercheurs de toutes les régions du monde. Cette étude, dont les résultats seront publiés dans le courant de cette année, répond à la préoccupation de mieux comprendre, au-delà des textes existants, la réalité de l'application du droit international humanitaire, notamment dans les conflits internes. Elle devrait permettre également de relancer le débat sur les fondements de l'action humanitaire, de son articulation avec la souveraineté étatique, avec les droits de l'homme, et de proposer aux États des termes de référence permettant à cette action de s'insérer plus dynamiquement au sein d'un nouvel ordre international dont elle est devenue l'une des dimensions majeures. La création d'une Cour pénale internationale est, à cet égard, l'un des éléments qui devrait également, en priorité, trouver sa place dans ce nouvel édifice, dans lequel les acteurs humanitaires impartiaux, neutres et indépendants seraient l'indispensable complément d'une communauté internationale garante de sa propre légitimité.

Cette recherche s'attachant à redéfinir les rapports de l'humanitaire et du politique prendra du temps, bien que chacun en ressente l'urgence. Il nous appartient d'assurer qu'elle aboutisse. Pour cela, il sera nécessaire que les multiples acteurs de l'action humanitaire sachent dissiper leurs contradictions pour rassembler leurs efforts, et rester attentifs à ne pas être victimes de l'illusion qu'avec la fin de la guerre froide, il allait être possible et aisé, dans un avenir proche, de «moraliser» les relations internationales et de construire un nouvel ordre désormais basé sur le partage et le respect des valeurs réconciliées de la démocratie et de l'humanité. Notre débat d'aujourd'hui, ici même, fait le constat de toute la distance qui nous sépare encore de cette réalité. Il cherche donc, à juste titre, comment sortir de ce qui semble bien être demeuré, jusqu'à ce jour, une impasse.



Abstract

Humanitarian action: constructing legitimacy

by ANDRÉ PASQUIER

With the concept of humanitarian action becoming disproportionately vast and politicized, scaled down or diluted, the question is to what extent it can, without seeing its own legitimacy seriously challenged, fill the vacuum created by the lack of a consistent and predictable worldwide political system. Between war and peace, this question casts its shadow on the broader horizon of a world in search of a new political order, one that would be better able to reconcile humanitarian requirements and political interests, State sovereignty and respect for the fundamental rights of the individual. The author looks for answers in the vast experience accumulated over the years by the ICRC whose legitimacy in providing humanitarian assistance and protection to war victims has traditionally been upheld by three elements. The first of these is a set of principles whose raison d'être is to mark out and define the humanitarian space within which it operates ; the second is a legal framework, made up today of the 1949 Geneva Conventions and their Additional Protocols of 1977, which enjoy universal acceptance ; and the third is the product of time, the legitimacy acquired through activities conducted in the long term and through constant practice.

