

L'action humanitaire : questions et enjeux

par

Éric GOEMAERE (Directeur de *Médecins sans frontières* Belgique) et

François OST (Professeur aux Facultés universitaires Saint-Louis)

(paru dans *La Revue Nouvelle*, novembre 1996, p 76-96)

L'action humanitaire ne cesse de poser question. Mais, entre une pratique de terrain toujours débordée par l'urgence et une réflexion théorique menacée d'apesanteur, le débat tarde à s'amorcer. Rédigée par le directeur d'une importante organisation humanitaire et un juriste-philosophe, cette étude entend relancer ce dialogue critique. Après avoir rassemblé les données politiques, sociologiques et juridiques du problème, on s'interrogera sur le sens éthique de l'action humanitaire. Dans la prochaine livraison de la Revue, on proposera une grille d'analyse qui la situe au carrefour de la légalité, de l'efficacité et de la légitimité.

S'interroger sur le sens de l'action humanitaire est devenu une nécessité. Soutenue depuis plusieurs années par une vague impressionnante de l'opinion publique, mobilisant d'innombrables concours, bénéficiant de capitaux importants, jouissant d'une image médiatique très favorable, présente sur la plupart des points chauds de la planète, courtisée par les décideurs économiques et politiques, l'action humanitaire s'est imposée comme une des rares valeurs positives et largement consensuelles de notre époque désenchantée¹. Ce succès inquiète cependant autant qu'il réjouit. Il expose les ONG concernées à de très fortes tensions et aggrave le risque d'effets pervers et d'inversion de sens. N'est-il pas temps de se recentrer, de revenir aux sources ? Si, de toute évidence, c'est une interprétation dynamique qu'il convient de donner de l'humanitaire, ne faut-il pas cependant pointer les limites au-delà desquelles le sens de l'action s'inverse ? Face aux dérives et aux ambiguïtés, ne faut-il pas redécouvrir le sens éthique de l'intervention ? Dénoncer l'écheveau complexe qui, ces dernières années, a emmêlé les fils d'une politique d'aide au développement en crise se limitant aux sursauts humanitaires, d'une politique étrangère en retrait se contentant, lors des crises les plus aiguës, de faire revêtir l'uniforme d'infirmier à quelques bataillons de militaires, et d'une action humanitaire authentique, appelée, à son corps défendant, à remplir tous les vides laissés par les autres politiques.

¹. "Par son extraordinaire capacité de mobilisation des initiatives", l'humanitaire est une "manière de lutter contre le désinvestissement civique", écrivent P. BOURETZ et M. TSIKOUNAS (*Sous la bannière de l'humanitaire : paradoxes et espoir*, in *Les ambiguïtés de l'humanitaire*, sous la dir. de M. Tsikounas, Paris, 1996, p. 11).

Plongée au coeur de ce maelström, l'action humanitaire ne peut plus se retrancher derrière les valeurs traditionnelles de neutralité et d'impartialité. Quoi qu'elle en ait, elle est maintenant contrainte d'explicitier son rapport au politique. Schématiquement, on pourrait dire que, si dans les années 60-70, s'imposait le paradigme du "tout politique" (toute injustice, toute souffrance était rapportée à une cause politique qui, de proche en proche, finissait par renvoyer à l'antagonisme Est-Ouest), aujourd'hui nous vivons sous la domination du paradigme du "tout humanitaire" (les causes économique-sociales des souffrances sont occultées, seul s'impose le profil de la "victime" - patient anonyme et universel à secourir en tout lieu et tout temps selon les mêmes modalités). Fatalement, l'action humanitaire authentique est alors entraînée dans une logique qui la déborde et pourrait bien, si elle n'y prend garde, la subvertir. Aussi bien en appelle-t-elle aujourd'hui - et ce n'est paradoxal qu'en apparence - à un troisième moment qui se traduirait par un certain retour du politique. "L'acteur humanitaire", écrit R. Brauman, "doit apprendre à se défaire de sa blouse blanche pour revêtir son costume de citoyen, c'est-à-dire apprendre à distinguer les ordres. Il doit retrouver le sens du politique, s'interroger sur le sens global de son action."²

Le présent essai a pour unique ambition de relancer ce débat en reposant la question du sens et des limites de l'action humanitaire. Pour ce faire, il sera procédé en trois étapes. Dans un premier développement, nous rappellerons quelques éléments du contexte socio-politique nouveau dans lequel cette action trouve à s'inscrire. Dans une seconde partie, nous réfléchirons aux valeurs dont se réclame l'humanitaire. Enfin, nous proposerons, dans un troisième temps, une grille d'analyse (qui sera publiée dans le prochain numéro) qui situe l'intervention humanitaire au carrefour de la sphère juridique de la légalité, de la sphère éthique de la légitimité et de la sphère pratique de l'efficacité. Ainsi espérons-nous contribuer à une clarification des débats qui se font jour chaque fois qu'il s'agit de décider d'entamer ou de poursuivre une intervention sur le terrain (fallait-il, par exemple, rester dans les camps à Goma, pour soulager une évidente détresse, ou convenait-il plutôt de s'en retirer en dénonçant les non moins évidentes manigances des anciens responsables du génocide bien implantés dans ces camps ?). En invitant ainsi les responsables de l'action humanitaire à faire des choix qui pèsent et hiérarchisent les trois critères, pas nécessairement convergents, de la loi, du bien et de la force, nous espérons clarifier les positions de chacun, et notamment départager l'humanitaire de l'humanitaire d'État, tout en distinguant aussi, au sein de l'action humanitaire elle-même, ce qui relève du tactique et ce qui appartient à l'éthique, ce qui est du domaine de l'image et de l'émotion et ce qui appartient à l'analyse et l'engagement durable, ce qui s'inscrit dans l'urgence immédiate du "prêt à soigner" et ce qui appelle l'action à long terme.

². R. BRAUMAN, *Humanitaire. Le dilemme*, entretien avec Ph. Petit, Paris, 1996, p. 39. Cf. aussi p. 91 : "L'humanitaire n'est pas seulement une forme de destruction du politique, mais aussi un moyen de sa redécouverte par d'autres voies".

Puisse-t-il contribuer à nourrir la discussion sur ces questions ; ce texte aurait alors pleinement atteint ses objectifs.

A. Le contexte. Éléments d'analyse

1. Un monde qui change

Le contexte de l'action humanitaire contemporaine est celui de la globalisation des échanges et des modèles culturels : les économies sont devenues interdépendantes, les marchés financiers sont interconnectés en temps réel, les cultures s'uniformisent et les satellites de communication diffusent les mêmes images sur les cinq continents. Dans ce contexte, on observe :

- *La perte de puissance de certains États* : alors que certains États montent en puissance (les États-Unis et la Chine, par exemple), d'autres au contraire s'effondrent, creusant ainsi l'écart entre les uns et les autres. Bon nombre de pays issus de la décolonisation ont perdu le soutien des anciennes métropoles à l'heure où la crise entraîne la tentation de repli sur soi de l'Europe et où la fin de la guerre froide leur retire tout intérêt géo-stratégique. Sans doute les États restent-ils des acteurs incontournables, tant sur la scène internationale que dans l'ordre interne. Mais ils apparaissent souvent impuissants, vulnérables, dépendants et corrompus. Ils paraissent de moins en moins capables d'imprimer une direction à l'économie et de formuler un projet culturel et politique mobilisateur. C'est que leur pouvoir est contourné et par le haut et par le bas. Par le haut : concurrence des organisations internationales, interventions incontrôlées des opérateurs économiques transnationaux (délocalisations, monnaies nationales victimes de la spéculation, etc...), et pénétration des flux d'information par les médias et les ordinateurs domestiques. Certains des instruments classiques de l'autorité étatique, telle la définition d'une politique étrangère et l'entretien d'une armée pour la défense nationale appellent donc une redéfinition de leur fonction (cf. infra : humanitaire d'État et confusion des genres). Mais les États sont aussi concurrencés "par le bas" : partout éclatent les revendications identitaires de groupes ou de minorités qui ne se reconnaissent plus dans l'État-nation ou qui en rejettent la logique de solidarité. Au nom du droit à disposer d'eux-mêmes, ces peuples, groupes et minorités contestent l'autorité de l'État, entretenant d'innombrables foyers de tensions, de guérillas ou de guerres civiles.

Ce déclin de l'État s'analyse aussi comme un déclin du politique, le politique étant ici entendu comme "gouvernement de la cité" au double sens d'arbitrage entre toutes ses composantes et d'interaction entre toutes ses dimensions. A ce titre, le déclin du politique entraîne l'intervention d'acteurs multiples sans tiers arbitre, et l'émergence d'actions inspirées tantôt par la logique économique, tantôt par un sursaut éthique, mais, encore une fois, sans que se dégage un projet politique susceptible d'articuler ses différentes dimensions. Tout se passe alors comme si la fonction politique était remplie tantôt par les

opérateurs économiques (FMI, par exemple), tantôt par les associations à vocation morale.

Le déclin de l'État prend encore une autre forme, moins souvent soulignée : il s'agit de la concurrence qu'il subit de la part des villes-régions et des nouvelles mégapoles. L'urbanisation est un des mouvements lourds de cette fin du XXe siècle et conduit, comme on sait, à l'émergence de villes tentaculaires de plus de dix, voire quinze millions d'habitants. Cette formidable concentration humaine repose les problèmes économiques, politiques et sociaux dans des termes inédits, en exacerbant leurs traits les plus extrêmes. La dualisation des sociétés y apparaît sous une forme radicalement exacerbée, les technopoles y voisinant, quasi sur un même espace, avec les bidonvilles. Nul doute que l'action humanitaire sera de plus en plus souvent confrontée avec ces formes paradoxales d'exclusion "interne". Les ONG humanitaires modernes, nées avec la question du *tiers-monde*, seront alors à nouveau confrontées avec leur rapport au politique, dès lors que se posera dans toute son ampleur la question de leur intervention sur le terrain du *quart-monde*.

- *La montée en puissance de la société internationale* : affaiblis sur le plan interne, les États cherchent, dans les organisations internationales, un instrument d'intervention de substitution, soit au plan régional (institutions européennes, OTAN...), soit au plan mondial (les diverses organisations gravitant autour de l'ONU, du FMI, de la Banque mondiale...). L'efficacité de leurs interventions est très variable : celles de l'ONU notamment souffrent de nombreux problèmes endémiques (attachement au mythe de l'égalité-souveraineté des États, bureaucratie, manque de moyens...). En revanche, l'action d'organismes tels le FMI, qui ne sont pas soumis au principe "un pays, une voix" se confirme d'année en année, posant de façon urgente la question de leur contrôle démocratique et de leur équilibrage par d'autres organisations à vocation sociale (l'organisation internationale du travail, par exemple).

- *La montée en puissance des organisations privées transnationales* : qu'il suffise d'évoquer le renouveau du prosélytisme des Églises (Islam,...), et des sectes, le pouvoir croissant des organisations criminelles capables aujourd'hui de phagocyter certains États, le renforcement constant des entreprises transnationales et des marchés financiers affranchis des politiques économiques et monétaires nationales, et *last but not least*, l'intervention du secteur non marchand tant dans le secteur des droits fondamentaux (Amnesty), que de l'écologie (Greenpeace, WWF...), et de l'humanitaire (MSF, Médecins du monde...). Ces dernières organisations, qui ont en commun leur caractère privé, l'absence de mandat de la communauté internationale et leur farouche volonté d'indépendance du politique, entendent représenter une forme d'opinion publique mondiale. Au nom de ce qu'elles perçoivent comme la défense de valeurs universelles ou d'un patrimoine commun, elles pratiquent des formes inédites d'intervention résolument en marge de la souveraineté des États.

2. Une action humanitaire qui change

L'action humanitaire est déclenchée par deux types d'événements : les catastrophes naturelles et les crises politiques.

a. Catastrophes naturelles ou dites "naturelles" (tremblements de terre, éruptions volcaniques, raz-de-marée,...) : on ne les évoque ici que pour mémoire et non sans avoir attiré l'attention sur le danger de "naturaliser" des événements qui, à l'analyse, ne se révéleraient pas étrangers à des causalités socio-politiques. A première vue, on pourrait croire qu'elles échappent à toute analyse critique, dans la mesure où elles résulteraient seulement de la fatalité et de la probabilité statistique. La réflexion écologique fait cependant apparaître que l'homme est devenu un "acteur naturel", et qu'il pèse de plus en plus lourdement sur l'évolution des phénomènes naturels. On citera notamment son incidence sur l'effet de serre qui entraînera, au cours des prochaines décennies, une multiplication des typhons et raz de marée, voire la disparition de certains petits pays, tels les Maldives. A noter également la multiplication des conflits "verts" ou conflits pour les ressources naturelles, telles l'eau, dont la quantité et la qualité se raréfient. Impossible de traiter ces questions comme si elles relevaient seulement de la fatalité. Il faudrait également se demander pourquoi des populations si nombreuses continuent à investir des "zones à haut risques" : deltas menacés par les raz-de-marée, pentes de montagnes volcaniques, zones de choc entre plaques tectoniques. On ne manquerait pas alors de déceler les logiques socio-économiques qui conduisent ainsi des populations à s'exposer de manière permanente à des risques qui ne sont plus vraiment naturels.

b. Crises politiques : on aurait pu croire que la fin de l'affrontement Est-Ouest qui a correspondu, en 1989, à la chute du mur de Berlin et au discrédit des régimes politiques inspirés par le marxisme, aurait fait apparaître en toute clarté la réalité des affrontements Nord-Sud et permis de poser enfin les bonnes questions liées au développement. Cet espoir a été déçu ; ce sont plutôt d'innombrables conflits régionaux qui sont apparus, comme si, libérés de la tutelle des "deux grands", les acteurs locaux laissaient maintenant s'exprimer leurs antagonismes multiples. En résulte un tableau d'ensemble complètement brouillé où les causes de conflit les plus diverses s'enchevêtrent, compliquant considérablement l'identification des acteurs et la clarification des enjeux. Des conflits interétatiques "classiques", on passe ainsi à la multiplication des guerres civiles marquées par la guérilla. La violence se déplace à l'intérieur des États, entraînant des déplacements massifs de populations d'une région à l'autre, et laissant le plus souvent le droit international (conçu comme droit des rapports entre États) sans réponse. Du coup se transforme aussi la problématique humanitaire : conçue à l'origine par Dunant comme l'assistance, sur les champs de bataille, à des soldats réguliers de puissances étatiques engagés dans des conflits officiels, la voilà maintenant engagée dans des luttes intestines et de longue durée, opposant souvent dans la plus grande confusion des États à une fraction de leur population ou des groupes rivaux dont l'identification, l'idéologie et les

alliances ne sont pas aisément définissables. Si, dans ce contexte entièrement nouveau, l'objectif humanitaire reste sans doute inchangé (secourir les victimes quelles qu'elles soient et restaurer leur dignité de personne humaine), l'intervention des O.N.G. ne peut ignorer les effets pervers qu'elle risque de susciter. D'une part, le risque n'est pas nul que l'aide humanitaire, en assurant la survie des belligérants, contribue à prolonger le conflit alors que le pays est ruiné et la population exsangue. Dans le même ordre d'idée, on a également noté le danger que les camps de réfugiés montés par les associations humanitaires ne servent en définitive de base arrière aux dirigeants d'un régime déchu, entretenant ainsi la guérilla pour de longues années. Par ailleurs, deuxième effet pervers, on a également observé, ces dernières années, une collaboration pour le moins ambiguë entre l'intervention humanitaire des O.N.G. et les opérations "militaro-humanitaires" montées par certains États. Deux facteurs contribuent à expliquer ces nouveaux cas de figure : les conditions de plus en plus dangereuses dans lesquelles les O.N.G. sont amenées à travailler (en Somalie et en Bosnie, notamment), ce qui peut susciter une demande de protection de leur part et, par ailleurs, le désir de certains États de "faire quelque chose" sur un terrain de plus en plus déserté par la politique internationale, alors que l'opinion publique, indignée, réclame qu'on mette fin à une situation qui la scandalise (génocide au Rwanda, purification ethnique en Bosnie) et/ou que certains impératifs de haute politique commandent d'opérer, sous couvert d'humanitaire, l'une ou l'autre "retouche" à une configuration politique donnée (rapatrier les Kurdes au Kurdistan irakien pour soulager la Turquie ou monter l'opération "Turquoise" au Rwanda pour ne pas abandonner complètement un régime qu'on a soutenu précédemment). L'expérience a montré que l'ambiguïté de telles situations s'avérait généralement désastreuse tant dans la logique humanitaire que sur le plan militaire.

Il faut également prendre acte du fait que l'action humanitaire, marquée par l'urgence et la médiatisation, a très largement pris la place laissée vacante par les politiques de développement, indexées sur le long terme et opérant dans la discrétion, et qui, dans bon nombre de pays, ont été emportées dans le tourmente qui balayait les États eux-mêmes avec lesquelles elles collaboraient. Alors que s'effondrent les structures étatiques et les "services publics", quand les crises éclatent, virulentes, il faut agir vite et fort, être capable de rassembler des capitaux importants et monter des opérations ponctuelles sur un théâtre précis : l'humanitaire prend le relais du développement. Mais apparaît vite la nécessité de gérer la "sortie de crise" en agissant sur bien d'autres leviers que le domaine strictement médical : l'humanitaire n'échappe pas, dans ces conditions, aux questions délicates relatives à la diversification de ses modalités d'intervention et à son inscription dans le moyen terme nécessaire à la remise en place de structures viables et à la prévention de nouvelles crises. C'est également dans ce contexte, mais en amont de la crise cette fois, que s'inscrit la nouvelle exigence d'une "diplomatie préventive" qui s'efforce d'anticiper et de réduire les causes de conflit. Mais, comme le remarque

J.-Ch. Ruffin³, La diplomatie préventive se heurte encore à un faisceau d'intérêts qui la rend bien improbable en-dehors de la stratégie bilatérale classique des "zones d'influence" (cf. la politique africaine de la France) : les politiques qui règlent leur action sur le (très) court terme, les médias qui réclament des images et non des ajustements préventifs, les pays concernés qui assimilent souvent diplomatie préventive à ingérence. De sorte que, une fois encore, le terrain est déserté, laissant les ONG devant le dilemme de savoir s'il leur revient ou non d'occuper l'espace laissé vacant.

Le contexte de l'action humanitaire change également dans les pays d'où elle est originaire. On citera ici l'action des médias et le contexte culturel.

a. Médias : la violence et la souffrance sont de tout temps ; la différence, c'est qu'avec les médias, le spectacle de la violence et de la souffrance est porté à la connaissance de la planète entière, et ce, en temps réel. En résultent, à la fois, des effets positifs et négatifs. Positifs : sentiment de solidarité planétaire, capacité d'intervention presque immédiate sur le terrain. Négatifs : effet possible de saturation, banalisation du mal, conscience morale fonctionnant à l'émotion plus qu'à la réflexion. Les ONG humanitaires sont très dépendantes de l'intervention des médias : d'eux dépendent souvent la mobilisation de l'opinion publique et donc le sursaut de solidarité qui permet de rassembler les capitaux nécessaires aux interventions sur le terrain. Mais se posent alors plusieurs questions :

- Qui contrôle les médias eux-mêmes ? Qui produit, sélectionne et interprète les informations ?
- Comment éviter la saturation et lutter contre le côté "feu de paille" de l'émotion ?
- Comment promouvoir une information critique au-delà de la communication consensuelle ?

b. Contexte culturel : contrairement à ce qu'on pourrait croire, la souffrance et la guerre n'ont pas toujours été l'objet de réprobation. Jusqu'il n'y a pas si longtemps, dans nos pays (et aujourd'hui encore dans beaucoup de pays), la souffrance était, pour une bonne part au moins, acceptée comme naturelle et inévitable, tandis que la "mort de l'autre" était parfaitement tolérée dans le cadre de "guerres justes". Tant que le monde était guidé par des idéologies claires et passablement manichéennes (nous et les autres, les bons et les mauvais), une dose importante de violence légitime était acceptée. De ce point de vue, les choses ont changé, dans nos pays à tout le moins. En raison de l'amélioration des conditions de vie et des progrès de la médecine, de nombreuses formes de pathologie peuvent désormais être évitées ou enrayerées. En résulte l'idée que toute souffrance qui peut être évitée, doit l'être. (S'y ajoute également une modification d'attitude importante face à la mort, véritable tabou de nos sociétés, que l'on s'efforce

³. J.-Ch. RUFFIN, *La prévention : un sujet virtuel*, Paris, 1994, p. 24 s.

d'occulter par tous les moyens). Mais on se heurte alors à mille contradictions, dès lors que, bien entendu, on ne peut ignorer le fait de la souffrance massive et durable de centaines de millions d'hommes - pour des raisons qui ne sont pas toujours étrangères à nos propres modes de vie. Même ambivalence d'attitude en ce qui concerne la guerre. Les traumatismes du XXe siècle ont fait mettre la guerre "hors la loi" ("plus jamais cela"), tandis que nous professons une idéologie officielle liée aux droits de l'homme qui entraîne une large acceptation de l'idéologie de l'autre. Mais cette attitude nous laisse désarmés face au déferlement de la violence et à l'affirmation d'idéologies négatrices des droits fondamentaux (Rwanda, ex-Yougoslavie...). Dans les meilleurs des cas, nous parvenons à réduire les formes les plus brutales du conflit, mais sans en éradiquer les causes (desquelles nous ne sommes pas toujours étrangers) et en feignant d'ignorer les idéologies sous-jacentes qui en nourrissent les antagonismes. Tout ne se passe-t-il pas alors comme si c'était seulement le *spectacle* de la souffrance et de la guerre qui était insupportable et hors la loi ? Quand elles se limitent à un rôle d'"ambulanciers du monde", les associations humanitaires ne collaborent-elles pas à cet effet "cosmétique" ? Comment passer d'un pluralisme passif ("toutes les valeurs se valent à condition qu'elles en donnent l'apparence") à un pluralisme actif ("les valeurs se valent si et seulement si elles favorisent la dignité des personnes" ; dans le cas contraire, il faut dire et traiter les causes des conflits) ?

3. Un droit qui change

Les notions de "droit d'ingérence" (humanitaire), voire de "devoir d'ingérence", récemment apparues dans la sémantique politique internationale, peuvent susciter l'illusion que, désormais, le droit international public consacre le droit, pour la communauté internationale, de se porter au devant des victimes où qu'elles se trouvent, et ce nonobstant l'opposition éventuelle de l'État concerné, l'usage de la force pour acheminer les secours étant désormais autorisé. La réalité est cependant bien plus complexe, et ce tant sur le plan des faits que sur celui de l'état présent du droit positif. On sait par ailleurs que, derrière les bonnes intentions affichées, n'ont pas désarmé les prétentions hégémoniques des grandes puissances et des grands marchés qui n'hésiteront pas à avancer leurs pions sous la couverture de l'alibi humanitaire.

Il est vrai cependant que, au cours des dernières années, de nouvelles interprétations du droit international classique se sont fait valoir qui ouvrent des corridors au travers de la forteresse des souverainetés nationales par où les ONG, qui cependant, il faut le rappeler, ne sont pas sujets de droit international, pourront tenter de

s'engouffrer en vue d'exercer le droit de "libre accès aux victimes" qu'elles ont toujours réclamé⁴.

D'évidence, deux lectures contrastées et enchevêtrées du droit international public coexistent aujourd'hui. La première lecture repose sur les principes classiques qui fondent l'ordre international construit par la Charte des Nations Unies. La pierre d'angle de cet édifice est l'idée de souveraineté (et donc d'égalité juridique) de chaque État, qui se traduit notamment par la prohibition de toute ingérence dans les affaires intérieures de cet État : tout se passe alors comme si chaque État était maître absolu chez lui, y compris de la souffrance de ses sujets. Le système des Nations Unies est par ailleurs basé sur l'exclusion du recours à la force comme moyen de règlement des différends internationaux, celle-ci n'étant autorisée qu'en cas de légitime défense, ou sur autorisation expresse du Conseil de Sécurité.

Bien entendu, ce droit classique n'ignore pas complètement les préoccupations humanitaires, mais celles-ci ne se sont concrétisées que dans l'hypothèse de conflits armés interétatiques : à l'instigation de Henri Dunant, un droit international humanitaire dit "de Genève" vise à protéger, depuis la fin du XIXe siècle, les populations civiles ainsi que les combattants blessés. Jusqu'à un passé très récent, ce droit humanitaire ne permettait donc pas une intervention transfrontière dans l'hypothèse de troubles internes ou de catastrophes naturelles. Tant le droit international classique que le droit humanitaire traditionnel confortent donc l'intangibilité de la souveraineté nationale et le volontarisme juridique : ce n'est qu'avec l'accord exprès de l'État concerné que des secours pourraient, le cas échéant, être acheminés de l'étranger vers ses ressortissants. Le système entier est construit à partir du point de l'État dont l'intérêt prime sur celui de ses sujets dont le droit à la vie n'ouvre pas une créance suffisamment solide à l'égard de la communauté internationale pour forcer les frontières des États et infirmer le principe de non recours à la force dans les rapports internationaux. En cas de refus de l'État concerné de laisser pénétrer les secours sur le territoire à l'égard duquel il exerce ses prérogatives de souveraineté, la communauté internationale n'a plus le choix qu'entre "l'abstention licite mais coupable, et l'action salvatrice mais illicite"⁵.

Aussi bien, une autre lecture du droit international est-elle apparue au cours des dernières années. Il s'agit cette fois de changer de perspective et de reconstruire l'édifice à partir des intérêts - mieux : des droits - des individus. Pour l'individu, le droit fondamental est le droit à la vie, reconnu et garanti par plusieurs instruments juridiques de portée universelle. Selon l'interprétation maximaliste de ce droit, il se traduirait non seulement par la prohibition classique de l'interdit de la violence ("Tu ne tueras pas"),

4. Pour une présentation récente des possibilités d'ores et déjà offertes par le droit international, cf. O. PAYE, *Sauve qui veut ? Le droit international face aux crises humanitaires*, Bruxelles, 1996.

5. M. BETTATI, *L'accès aux victimes : droit d'ingérence ou droit d'assistance*, in *Le droit face aux crises humanitaires*, vol. II, Commission européenne, Bruxelles-Luxembourg, 1995, p. 21.

mais se prolongerait en outre par l'obligation positive de porter assistance à toute personne en danger. A la limite, la créance serait exigible à l'égard de la Communauté internationale toute entière. L'État concerné s'opposerait-il à l'acheminement des secours ? Qu'à cela ne tienne : le Conseil de Sécurité devrait être en mesure de forcer le passage par les armes, si besoin en était ; à quoi servirait-il, demande-t-on, de fonder un ordre juridique sur la paix externe, alors que la violence se déchaînerait sans frein à l'abri des frontières étatiques ?

On mesure la distance qui sépare ces deux lectures du droit international. La seconde a cependant cessé d'être purement utopique. Aiguillonnée par des textes novateurs adoptés par le Conseil de Sécurité, la pratique internationale s'est en effet modifiée partiellement - non sans ambiguïtés et arrières-pensées, répétons-le - au cours de ces dernières années. Le tournant décisif fut pris par la résolution 43/131 du 8 décembre 1988 intitulée "Assistance humanitaire aux victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre". Au bénéfice de la notion *d'urgence*, la communauté internationale est appelée à garantir le droit à la vie (et, plus largement, la "dignité") des victimes de catastrophes naturelles et "situations d'urgence du même ordre" (voile pudique pour viser les conflits internes auxquels, bien souvent, les États concernés sont eux-mêmes parties). Le paragraphe 5 du préambule de la résolution exprime le souhait que la communauté internationale puisse "répondre rapidement et efficacement aux appels à l'assistance humanitaire d'urgence lancés notamment par le Secrétaire général des Nations Unies".

On sait que, dans les années qui suivirent, le Conseil de Sécurité eut l'occasion d'appliquer ces nouveaux principes de "libre accès aux victimes" dans une série de conflits, en usant d'une terminologie de plus en plus comminatoire à l'égard des États concernés : en 1991, à propos des Kurdes menacés par les troupes irakiennes, il *"insiste"* pour que l'Irak permette un accès immédiat des organisations humanitaires internationales à tous ceux qui ont besoin d'assistance... ; en 1992, dans le conflit somalien, il *"prie instamment"* toutes les factions somalies de coopérer avec le Secrétaire général et de faciliter l'apport (...) d'une assistance humanitaire... ; la même année, il franchit un pas de plus dans le conflit bosniaque en *"exigeant"* que toutes les parties créent immédiatement les conditions nécessaires à la distribution sans obstacle de fournitures humanitaires à Sarajevo et à d'autres localités de Bosnie-Herzégovine". En 1993, à propos du Liberia, il *"enjoint"* toutes les parties...".

L'accumulation de ces résolutions et des prises de position qui l'accompagnent contribue à la cristallisation progressive d'une coutume internationale consacrant le principe du libre accès aux victimes. Mais, on s'en doute, bien des ambiguïtés subsistent : ces textes revêtent-ils vraiment une portée contraignante ? Sur le terrain, comment s'exerce le droit d'accès et comment se concilie-t-il avec les exigences des États concernés, désireux de préserver l'intégrité de leur territoire et la responsabilité de

l'ordre public sur celui-ci (le droit d'accès se limite-t-il à l'usage de "corridors humanitaires" ?) ? Et puis surtout demeure la question centrale du recours éventuel à la force armée au cas où l'État visé s'opposerait à l'acheminement des secours. C'est dans ce contexte, le plus dramatique assurément, que s'est fait valoir le "droit d'ingérence" qui tout à la fois - tel est le paradoxe - tire logiquement toutes les conséquences de la nouvelle lecture du droit international reconstruit à partir du point de vue des victimes, de l'éthique et des droits fondamentaux, et en même temps traduit le retour en force du politique, l'"ingérence" cachant parfois fort mal la volonté des plus puissants de régenter le nouvel ordre mondial en vue d'y préserver leurs marchés et leurs zones d'influence. En s'appuyant sur les dispositions du chapitre VII de la Charte des Nations Unies (celles qui prévoient le recours à la force)⁶, le Conseil de Sécurité a confié la protection des convois d'aide humanitaire aux forces onusiennes chargées du maintien de la paix, et ce tant dans le conflit bosniaque (résolution 770 et 771 du 13 août 1992) que dans le cas de la Somalie (résolution 794 du 3 décembre 1992). Ici encore surgissent de nouvelles controverses : les troupes onusiennes sont-elles autorisées à faire usage de leurs armes seulement en cas de légitime défense, ou, plus largement, chaque fois que le plein exercice de leur mandat l'exigera ?

Où l'on voit qu'à chaque fois apparaissent de nouvelles questions et se développent de nouveaux différends. Il ne peut en aller autrement dès lors que la question humanitaire fait directement s'affronter deux conceptions antagonistes de l'ordre international : ou bien prime le principe de souveraineté et le maintien de la paix "extérieure", ou bien prévaut le droit de la victime, au prix, le cas échéant, d'une certaine violence portée jusqu'au coeur des États. Pas un texte, pas un principe, pas une procédure qui ne se prête à deux lectures contrastées selon le parti qu'on aura pris. Et même la lecture "progressiste", on l'a vu, n'est pas à l'abri des inversions de sens et autres retours du refoulé : derrière les grands principes de la morale universelle (et d'ONG...dans certains cas très gouvernementales) s'avancent parfois les intérêts politico-économiques des plus puissants.

Aussi bien, au-delà de l'inévitable jeu d'interprétation dont sont tributaires les textes juridiques, et du militantisme citoyen en vue de leur amélioration, l'esprit critique demeure de rigueur. Voué à un incessant travail de médiation entre le politique et l'éthique, la force et le bien, le droit du plus fort (machiavélien) et l'argument le meilleur (habermassien), le droit est nécessairement conduit à progresser (ou à régresser) par saccades. Et même quand il semble énoncer le devoir (éthique), il n'est jamais très éloigné du pouvoir (politique). Aussi bien appartient-il aux ONG de veiller à ce que le

⁶. L'idée étant que la violation des droits de l'homme engendre une menace pour la paix qui, à son tour, fonde l'action du Conseil de sécurité (M. BETTATI, *Le droit d'ingérence. Mutation de l'ordre international*, Paris, 1996, p. 175).

principe juridique en formation de "libre accès aux victimes" consacre un droit universel et désintéressé *d'assistance* et non une pratique hégémonique et sélective *d'ingérence*⁷.

B. L'action humanitaire. Sens et légitimité

D'une certaine façon, il y a "évidence" du geste humanitaire. Cette évidence n'est pas naïve et irréfléchie, comme de bons esprits pourraient le croire. Elle renvoie au caractère inconditionnel de l'exigence éthique dont se font écho tant le commandement juridique (incrimination de la "non assistance à personne en danger") que l'élan de compassion qui porte spontanément et sans discussion à soulager la souffrance d'autrui. Les acteurs de l'humanitaire soulignent cette évidence du geste d'assistance ; ils se méfient des ratiocinations des raisonneurs qui pourraient bien être l'alibi savant de l'inaction. Trop de précautions et de distinguos pourraient bien s'avérer démobilisateurs, nous rendant sourds à l'appel des victimes.

Il reste que l'enseigne humanitaire abrite aujourd'hui tant de politiques différentes qu'il convient de revenir aux sources et de dégager, au-delà des motivations psychologiques et des arrières-pensées stratégiques, le sens éthique du geste d'assistance. Sans doute celui-ci est-il amené à adopter des modalités différentes au gré des variations du contexte politico-social et du cadre juridique, au moins convient-il d'en dégager le substrat éthique invariant pour le préserver des inversions de sens et des effets pervers qui toujours menacent.

Un premier angle d'analyse pourrait être la relecture du serment d'Hippocrate et la reprise en compte des valeurs de la médecine classique. On retrouverait la probité, le désintéressement, la compétence, le dévouement, le respect du patient. Valeurs estimables qui n'ont évidemment rien perdu de leur pertinence. Il reste cependant qu'elles s'inscrivent dans le cadre classique du colloque singulier qui se développe entre le médecin et son patient, alors que les questions que soulève aujourd'hui l'action humanitaire sont d'ordre collectif et revêtent donc, inévitablement, une portée politique. Attention : il ne s'agit pas pour autant de substituer une éthique politique de la médecine humanitaire aux valeurs individualistes de la pratique médicale classique ; il s'agit bien plutôt d'articuler à ces valeurs éprouvées une éthique de l'intervention à une plus grande échelle qui, en dépit du contexte politique dans lequel elle s'inscrit, conserve sa justesse éthique - justesse qui ne se contente cependant pas de projeter en "grand" ce que la pratique individualiste réalise en "petit".

7. A. Pellet note que le nouveau droit humanitaire se serait heurté à moins de réticences s'il ne s'était pas articulé à l'expression-épouvantail, pour les États du tiers-monde, de "droit" ou "devoir d'ingérence" (A. PELLET, *Droit d'ingérence ou devoir d'assistance humanitaire ?*, *Problèmes politiques et sociaux*, Paris, décembre 1995, p. 9).

Quelles sont donc les valeurs dont se réclame l'humanitaire ?

1. Négativement, l'action humanitaire se démarque autant de la charité que de la solidarité politique.

a. Universel et laïc, l'humanitaire ne se rattache à aucune religion, même si, dans ses formes occidentales, il ne peut nier certains liens de filiation avec la pratique de la charité chrétienne. Égalitaire par vocation, il entend aussi se départir de l'attitude paternaliste qui, souvent, a accompagné le geste charitable ; à la différence de la charité traditionnelle, le geste humanitaire n'est pas non plus de l'ordre de la compensation de certains effets négatifs d'un ordre social qu'on s'abstient par ailleurs d'interroger : il débouche, à un moment ou l'autre, sur une interrogation critique relative aux causes récurrentes des souffrances vers lesquelles il se porte.

b. Mais l'humanitaire se déprend également de la solidarité *politique* à l'égard des victimes qu'il assiste : c'est qu'il s'adresse à l'homme en tant qu'homme et non à la personne engagée dans un combat politique. C'est que "les victimes d'aujourd'hui pourraient bien être les bourreaux de demain". Les associations humanitaires, farouchement attachées à la valeur d'indépendance, entendent garder leurs distances à l'égard de toute forme de pouvoir politique, des groupements, des médias et de l'opinion publique. Ce n'est qu'à cette condition qu'elle peuvent exercer leur fonction d'assistance et de témoignage dans le long terme. Il y a donc solidarité humaine ("une victime est une victime") et non solidarité politique ("il n'y a pas de mauvaise victime"). A cet égard, les mouvements humanitaires se méfient du "droit d'ingérence humanitaire" que s'octroient aujourd'hui les États pratiquant "l'humanitaire d'État" : cette attitude risque de poursuivre, avec des moyens et un langage renouvelés, la politique du plus fort qui a toujours été dictée aux populations les plus faibles. En revanche, les associations humanitaires revendiquent le libre exercice du "droit d'accès aux victimes" qui n'est que la réponse à un appel formulé par elles. Répondre à l'appel des victimes est assurément la plus solide légitimité sur laquelle peut s'appuyer l'intervention humanitaire des O.N.G. Reconnaissons cependant qu'on n'échappe pas pour autant à de nouvelles difficultés : "comment identifier cet appel ? qui le formule ? comment le décoder ? comment y répondre adéquatement ?", autant de questions qui ne manqueront pas de se poser. On se rappellera, par exemple, que les victimes bosniaques réclamaient plutôt des armes pour se défendre que des médicaments qui, au mieux, "leur permettaient de mourir en bonne santé...".

2. Positivement, les remarques précédentes ont déjà fait apparaître quelques unes des valeurs fondamentales sous-jacentes à l'action humanitaire :

- Universalisme, égalité, laïcité : l'action humanitaire s'adresse à tout homme en situation de crise, indépendamment de sa race, sa nationalité, sa religion...

- L'indépendance, l'impartialité, la neutralité : indépendance à l'égard de tous, impartialité à l'égard des victimes et des camps en présence, neutralité vis-à-vis des États.

A noter cependant que cette exigence de neutralité est, bien plus souvent qu'auparavant, sacrifiée au profit des exigences du témoignage de dénonciation, lorsque l'État concerné s'avère auteur ou complice des atteintes aux droits fondamentaux de tout ou partie de sa population.

Au-delà de ce catalogue de valeurs, l'humanitaire entend "sauver des vies et restaurer les hommes dans leur capacité de choix". Ainsi est affirmé le primat du geste médical ("sauver des vies"), mais est souligné en même temps que l'homme ne cherche pas seulement à survivre, mais à mener une vie bonne, dans la dignité : aussi faut-il "restaurer les hommes dans leur capacité de choix". Ce second objectif précise les modalités du premier : l'aide ne peut être apportée dans n'importe quelle condition (elle ne peut aliéner les victimes, ni attenter à leur dignité, ni s'opérer contre leur volonté) ; par ailleurs, l'assistance ne se limite pas "au geste qui sauve" : elle vise à restaurer les conditions de la liberté (ne serait-ce que psychiques) minimales susceptibles de restituer une "capacité de choix" aux victimes.

Plus fondamentalement, reste posée la question du sens éthique de l'action humanitaire ; au-delà des motivations psychologiques, il faut se demander si l'aide humanitaire est un devoir, ou à tout le moins une responsabilité, à moins qu'elle ne soit un droit (droit dans le chef des victimes, ou droit d'aider dans le chef de ceux qui les secourent) ; dans tous les cas, il faut clarifier les valeurs fondamentales qui sont en jeu dans ces questions.

Pour aborder ces questions, on se propose de réfléchir à l'aide des catégories d'humanité et de responsabilité. De toute évidence, l'humanitaire renvoie à l'humanité : humanité au double sens, particulièrement bienvenu ici, de ce qu'il y a de spécifiquement humain en chaque homme, et d'ensemble de l'humanité. La démarche humanitaire s'inspire de cette double inscription : elle procède d'une solidarité "sans frontières", celle qui devrait s'imposer entre tous les hommes, et s'adresse à ce qu'il y a de spécifique en l'homme, tant la victime que celui qui l'assiste. En quoi consiste ce "spécifiquement humain" - ce qui est propre à tout homme sans discrimination, et ce qui le distingue de tout autre ? Ce quelque chose de spécifique, c'est la dignité. Propriété curieuse qui se définit moins par un contenu déterminé (tel la force, l'intelligence ou l'habileté) que par une aptitude générale, une faculté de faire sens, une capacité de progrès. La dignité de chaque être humain, quelles que soient ses conditions de vie, c'est ce qui en lui est digne de respect, c'est ce qui précisément ne se réduit pas à ses conditions de vie, ce qui échappe au déterminisme parce que renvoyant à sa faculté de se dépasser, de conférer un sens à son existence, de se donner un projet, aussi minimal soit-il. On le voit : cette dignité n'est liée à aucun mode de vie particulier, à aucune idéologie ou religion ; elle a

plutôt affaire avec la capacité d'autonomie de l'individu ; ce qui faisait dire à Kant que l'homme était une "fin et non un moyen". Elle est à la fois indéterminée dans la mesure où elle ne présuppose aucune forme prédéterminée de bien social, elle ne vise pas à réaliser une image a priori de l'homme (qui sera ce qu'il se fera lui-même), et, en même temps, cette idée d'humanité comprise comme dignité-autonomie implique une forme de solidarité qui renvoie à son premier sens (l'ensemble du genre humain). C'est qu'on ne saurait être homme tout seul (ni au sens spatial, ni au plan temporel) : l'humanité se déploie dans une double forme de communauté, géographique et transgénérationnelle. C'est dire que la revendication d'autonomie et la poursuite d'une vie digne ne sauraient, sous peine de contradiction, se décliner au singulier. Il est de leur essence de chercher à s'universaliser. Si, poursuivant mon autonomie, j'en viens à nier celle d'autrui, c'est ma propre humanité qu'en définitive je brade.

Ce point est essentiel pour toute réflexion sur l'action humanitaire, car il dégage une solidarité philosophique entre bénéficiaires et dispensateurs de l'aide : c'est, en définitive, de leur commune humanité qu'il y va. Tout se passe alors comme si la souffrance de l'un rejaillissait sur la dignité de l'autre et qu'ensemble ils luttaient contre l'intolérable qui les frappe l'un et l'autre. Une forme d'égalité (une égalité au moins "morale" et "philosophique") se restaure alors au sein d'une relation qui, sinon, resterait marquée par une profonde asymétrie. C'est une égalité du même genre qui se retrouve dans la plus vieille règle de l'éthique, la règle d'or qui dit : "ne fais pas à autrui ce que tu n'aimerais pas qu'on te fasse". Ce précepte s'inspire moins de la prudence ou de l'opportunisme ("faisons quelque chose car demain je pourrais être du côté des victimes") que de l'idée que finalement la victime me renvoie une image de moi-même. En m'abstenant de violence à son égard, on mieux encore, en venant à son aide, c'est la dignité de notre commune condition que je préserve. Cette intuition éthique (la commune humanité de la victime et de l'intervenant qui entraîne réversibilité au moins potentielle de leurs conditions respectives) pourrait bien recevoir aujourd'hui une éclatante confirmation pratique dès lors que s'observe, comme on l'a déjà noté, une forme d'"internalisation" de l'exclusion : on veut dire que, dans le cadre de la globalisation générale, l'idée d'un "tiers monde" lointain et étranger s'efface progressivement au profit d'une dualisation de toutes les sociétés, y compris de celles qui nous sont les plus proches - comme si désormais la ligne de partage passait au sein de nous-mêmes.

L'idée de responsabilité prend alors le relais de celle d'humanité lorsqu'il s'agit de rendre cette intuition éthique opératoire. Étymologiquement, la responsabilité c'est la réponse à un appel. Nous retrouvons ici une des justifications les moins discutables de l'aide humanitaire, qui entend précisément répondre à l'appel qu'adressent les victimes. Comme le souligne P. Ricoeur, la souffrance des victimes crée des obligations pour les autres. "La souffrance oblige", explique-t-il, "elle rend responsable ses témoins. Le premier droit est ainsi du côté de la victime. Son droit est d'être reconnu". A ce droit

originnaire correspond l'obligation inconditionnelle de porter secours. "Ce devoir", poursuit Ricoeur, "est un impératif catégorique qui dérive de celui, plus formel, de traiter les personnes comme des fins et non pas seulement comme des moyens⁸." Idée du reste familière à l'éthique médicale qui ne s'autorise, pour intervenir, que du "consentement éclairé" du patient. La responsabilité dont il s'agit ici est cependant affranchie de ses connotations pénales et passées : il ne s'agit pas de rechercher le coupable d'une faute passée ("Qu'as-tu fait de ton frère ?"). Il s'agit bien plutôt d'assumer collectivement une mission pour le futur, de répondre ensemble d'une charge qui nous engage. Du coup, la responsabilité, libérée de ses aspects culpabilisants et répressifs, s'enrichit de dimensions positives : la responsabilité-prévention ("mieux vaut prévenir que guérir"), la responsabilité-couverture du risque (il est normal que celui qui profite d'une situation qui soumet autrui à un risque, participe à la réparation du préjudice alors même qu'on ne peut pas lui reprocher de "faute"), la responsabilité-participation (l'aide humanitaire n'est pas un monopole d'État, c'est une responsabilité partagée).

On peut également songer à appliquer à la responsabilité humanitaire des principes qui ont fait leur preuve dans d'autres secteurs. Ainsi, le principe de "responsabilité commune mais différenciée" élaboré dans le domaine écologique (tous nous participons aux déséquilibres écologiques, mais certains pays y contribuent plus que d'autres), ou encore le principe de subsidiarité (tout ce qui peut être réalisé dans de meilleures conditions à l'échelon le plus bas doit être laissé à ce niveau).

Il importe aussi de donner à cette responsabilité toute son extension dans l'espace (on l'a vu, les enjeux se sont globalisés, et, du point de vue éthique, le concept d'humanité est "sans frontières") et dans le temps. Ce dernier point mérite quelques développements. La responsabilité humanitaire s'inscrit dans la durée sous peine de se ramener à des sursauts sporadiques d'émotion et à céder ainsi à la logique médiatique de l'instantané. Une politique d'assistance conséquente doit être capable à la fois de mémoire (le passé a ses droits qui demandent toujours à être établis, comme au lendemain du génocide, sous peine de violents retours du refoulé) et de projet. Au-delà de l'action urgente, il faut être en mesure de définir les termes d'un projet : non seulement sous la forme de la planification pratique, mais également sous la forme d'un choix de valeurs qui fait sens d'une génération à l'autre. S'en déduisent notamment la nécessité de communiquer des éléments d'analyse pour nourrir un débat critique au-delà de l'image qui fait choc, la nécessité également de développer une éducation humanitaire sous la double forme d'une communication des valeurs qui la sous-tendent, ainsi que d'une recherche scientifique sur les difficultés qu'elle rencontre. S'en déduit également la nécessité de réfléchir à la prise en compte des causes des crises appelant l'intervention. Au-delà du noyau dur de l'intervention d'urgence et en deçà du domaine politique général, n'y a-t-il pas une zone

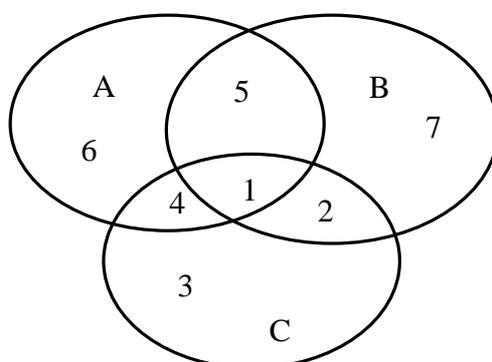
⁸. P. RICOEUR, *L'intervention : entre la souffrance des victimes et la violence des secours*, in *Le Monde*, 16 décembre 1993.

intermédiaire où se repèrent les facteurs qui sont directement à l'origine des crises et qu'il importerait de traiter soit à titre de l'action préventive, soit à titre de suivi d'une intervention ? Que dirait-on d'un médecin qui se contenterait de soigner à chaud les symptômes, négligeant par ailleurs de maintenir le contact avec le patient ?

(à suivre)

C. Légalité, efficacité, légitimité : une grille d'analyse

L'action humanitaire se déploie au carrefour de trois sphères qui constituent autant de critères nécessaires pour l'évaluer : la légalité, l'efficacité et la légitimité. La légalité est le domaine du droit, son univers est celui des textes juridiques ; l'efficacité est le domaine du fait, de la force, de la performance, ses instruments sont souvent l'argent et l'aptitude à mobiliser la force ; la légitimité est le domaine de l'éthique, son univers est celui de la conscience, privée ou publique (opinion publique). Pour visualiser cette hypothèse, on peut présenter le schéma suivant :



A : Le Droit - critère de légalité. B : La Force : critère d'efficacité.

C : Le Bien : critère de moralité.

Chacune des trois sphères présente, comme on le voit, des zones de recouvrement avec une ou deux des autres sphères : c'est dire qu'au sein de la même logique s'observe donc un dégradé qui rend possible l'interaction entre les trois logiques en présence. Ainsi, par exemple, au sein de la sphère B, la force peut s'entendre comme "force pure" (zone 7), mais aussi comme force "légalisée" (zone 5), comme force "moralisée" (zone 2) et comme force à la fois "moralisée et légalisée" (zone 1). L'efficacité ne se réduit donc pas au calcul instrumental de la meilleure allocation des moyens disponibles au regard des objectifs poursuivis. A côté de cette efficacité instrumentale se fait valoir aussi une efficacité symbolique dont les résultats s'observent à plus long terme : un choix non "rentable" à court terme peut en définitive s'avérer payant après un certain délai. Ainsi un geste symbolique de protestation, lié à un désengagement sur le terrain, peut conduire, à moyenne échéance, à une modification du rapport de force que ne produirait pas la poursuite d'une aide humanitaire menée dans une ambiguïté persistante.

Il convient, par ailleurs, d'avoir une vision dynamique et évolutive du schéma : les rapports entre les trois cercles peuvent varier (ils peuvent se rapprocher ou s'écartier selon les périodes et les circonstances), et une même situation (telle intervention

humanitaire, par exemple) peut, au fil des événements, occuper une place différente sur le schéma. On peut, par exemple, faire l'hypothèse qu'en période calme, l'importance de la sphère A (légalité) est dominante, tandis que, en période de crise, les sphères B et C ont tendance à s'autonomiser, soumettant le droit en vigueur à une forte remise en question. Plusieurs dynamiques s'observent donc : à côté de celles des acteurs, dont les attitudes peuvent se déplacer d'une sphère à l'autre et de la périphérie du schéma vers son centre ou l'inverse, ce sont encore les sphères elles-mêmes qui peuvent se concentrer (selon une logique consensualiste d'apaisement) ou, à l'inverse, se déconcentrer dans un mouvement centrifuge, signe de tension grandissante entre légalité, légitimité et efficacité de l'action.

On part aussi du postulat que chacune des trois logiques (celle du droit, de la force et du bien) est indispensable pour caractériser une opération humanitaire signifiante. Même si l'interaction entre ces trois types de discours et de réalité complexifie les choix à opérer et suppose sans doute des compromis, nous soulignons d'emblée le danger qu'il y aurait à dissocier les trois sphères et donc à absolutiser leurs logiques respectives. Ce sera, par exemple, la tentation du juriste qui ferait du "droit pour le droit", de l'homme politique qui n'entendrait que le langage de la force, de la "belle âme" qui cultiverait sa protestation éthique pour la beauté du geste plus que par souci de soulager réellement la souffrance dénoncée. Inversement - c'est l'aspect positif de l'interaction - il est évident par exemple qu'une attitude "symbolique" (sphère C) peut finir par présenter, à moyen ou long terme, une utilité pratique en modifiant un rapport de force (sphère B) ou en suscitant une modification du droit en vigueur (sphère A).

On pourrait alors se demander où est passée la dimension politique, entre les trois sphères de la légalité, de la légitimité et de l'efficacité. On répondra que, si on ne réduit pas la politique au seul langage de la force, mais qu'on la conçoit comme poursuite du bien commun, la dimension politique tient précisément dans l'articulation des trois sphères : exercice délicat et nécessaire d'arbitrage entre leurs exigences parfois convergentes, parfois divergentes, et pratiques du choix, et donc de hiérarchisation, de leurs logiques respectives. Du simple citoyen à la société internationale, en passant par les ONG et les États, chacun, à son niveau, est amené à pratiquer, explicitement ou non, ce positionnement politique.

Avant d'appliquer le schéma à l'action humanitaire, encore deux précisions :

- l'utilité du modèle présenté n'est pas de donner une réponse concrète à tel ou tel cas particulier ; il fonctionne plutôt comme une matrice conceptuelle destinée à clarifier les débats en classifiant les divers arguments et en suggérant leurs rapports et interactions possibles ;
- le modèle ne prétend pas échapper à la relativité qui caractérise les débats éthico-politiques ; il ne livre donc pas une sorte de "point de vue de Sirius" susceptible d'engendrer une vérité contraignante. Chacun peut en effet le remplir et l'interpréter selon sa propre perception des choses. Un exercice toujours salutaire consisterait par exemple

à se demander comment l'interpréteraient les victimes vers lesquelles se porte l'action humanitaire. On pourrait alors confronter et superposer la manière dont les différents protagonistes (O.N.G., États, victimes, ...) remplissent le schéma.

A titre de première approximation, on pourrait proposer la classification suivante des scénarios relatifs à la question de l'aide humanitaire :

- la zone A est occupée, de façon dominante mais non exclusive, par les acteurs respectueux du droit dans sa lecture classique et qui sont donc peu désireux de s'engager et de prendre des risques. C'est notamment l'attitude des États "abstentionnistes" qui se retrancheront volontiers derrière le dogme de la souveraineté des États pour ce qui concerne leurs affaires intérieures. Langue de bois politique qui utilise l'alibi juridique pour calmer la mauvaise conscience des opinions publiques. C'est aussi trop souvent l'attitude des organisations onusiennes paralysées par l'état actuel du droit positif, piégées par une logique des mandats et le respect du principe de non-intervention. Dans le passé, ce fut le drame de la Croix Rouge qui, faute de texte de droit international lui permettant à l'époque de se porter au devant des victimes civiles, resta impuissante lors de la guerre civile en Espagne en 1936 ; ce fut aussi sa décision malheureuse, prise au nom du principe juridique de neutralité, de ne pas dénoncer les atrocités commises dans les camps nazis au cours de la seconde guerre mondiale. Ces divers cas de figure s'inscrivent dans la zone A6 du schéma, qu'on pourrait décrire comme celle du "repli légaliste" ; en revanche, on s'aperçoit que, dans les zones A4 et A1 par exemple, la "lettre" juridique rencontre l'"esprit" éthique (ce sera par exemple le domaine, en expansion, des droits fondamentaux de la personne) et s'avère dès lors susceptible d'interprétations novatrices et de progrès juridiques : le principe en formation de "libre accès aux victimes" s'inscrit évidemment dans ces zones.

- la sphère B, et particulièrement sa zone 7, est occupée, de façon dominante mais non exclusive, par les États intervenants de façon active sur la scène internationale et dans les affaires intérieures des autres États (les États-Unis, par exemple), ces États qui réalisent aujourd'hui, eux-mêmes ou par l'intermédiaire de coalitions qu'ils suscitent ou d'organisations telles l'OTAN, des opérations militaro-humanitaires dont les objectifs relèvent essentiellement des intérêts de leur politique intérieure et/ou extérieure. Bien entendu, les responsables de ces opérations s'emploient à les présenter sous un visage plus acceptable ; ils y parviennent dans la mesure où ils obtiennent une modification du droit positif en vigueur (de la zone B7 on passe alors à la zone B5 ; la fameuse résolution 688 qui consacra pour la première fois le droit d'ingérence par la force militaire à propos de l'intervention en faveur des Kurdes en Irak en est une bonne illustration) et/ou, grâce à une mobilisation massive des médias, ils réussissent à fabriquer une légitimité en faveur de l'intervention en question (on peut rappeler ici les fameuses images du débarquement des troupes US en Somalie en 1993, programmées selon les règles du spectacle médiatique et à l'heure des journaux télévisés du soir aux États-Unis).

- la sphère C est occupée, de façon dominante mais non exclusive, par les O.N.G. préoccupées d'interventions humanitaires et s'appuyant sur la conscience éthique de l'opinion publique ou du moins d'une fraction de celle-ci. Souples, plus légères que les agences étatiques, plus créatives, moins liées par les contraintes juridiques, capables néanmoins de mobiliser aujourd'hui des fonds importants, et structurées sur des bases transnationales, efficacement secondées par les médias, ces associations se sont imposées comme des acteurs importants sur le terrain humanitaire. Comment se situent-elles à l'égard des contraintes juridiques (sphère A) et des réalités politico-économiques (sphère B), c'est ce qu'il nous faut examiner maintenant de façon plus précise.

Idéalement, l'action humanitaire devrait se situer dans la zone 1 : autorisée par le droit, appelée par la conscience éthique universelle, elle s'inscrirait efficacement dans un rapport de forces qui la favorise ou qui tourne à son avantage. Mais, bien entendu, il n'en va pas toujours ainsi. Lorsqu'on fait l'épreuve des limites du texte juridique se pose la question de savoir si la légitimité éthique ne doit pas l'emporter sur la lettre juridique. De même, s'il est nécessaire, pour monter une opération, de maîtriser le plus complètement possible le contexte socio-politique (sphère B : la "force"), s'imposera parfois la nécessité de poser un geste symbolique qui aille à contre-courant de l'efficacité immédiate pour préserver l'avenir ou un intérêt supérieur.

L'impératif central des associations humanitaires est de se porter au secours des victimes, quelle que soit la nature du rapport de forces sur le terrain et quels que soient les obstacles actuellement opposés par le droit en vigueur. Ce faisant, les associations humanitaires assument leur rôle d'"avant-garde" ou de "conscience critique" de l'opinion publique ; elles interprètent les exigences du "droit naturel" toujours légèrement en décalage par rapport à l'état du "droit positif" (ou droit en vigueur). Bien qu'inconfortable, cette situation n'est pas exceptionnelle : le droit positif n'a jamais progressé que sur ses marges et à l'instigation des acteurs sociaux ; soit que, entraîné par une logique de force et d'exploitation, il se plie à la loi du plus fort, soit que, au contraire, interpellé par la conscience critique de l'opinion publique, il s'emploie à "civiliser" et "moraliser" les rapports sociaux. Les O.N.G. ont leur rôle à jouer dans cette partie, en assumant la part d'incertitude que le jeu comporte nécessairement.

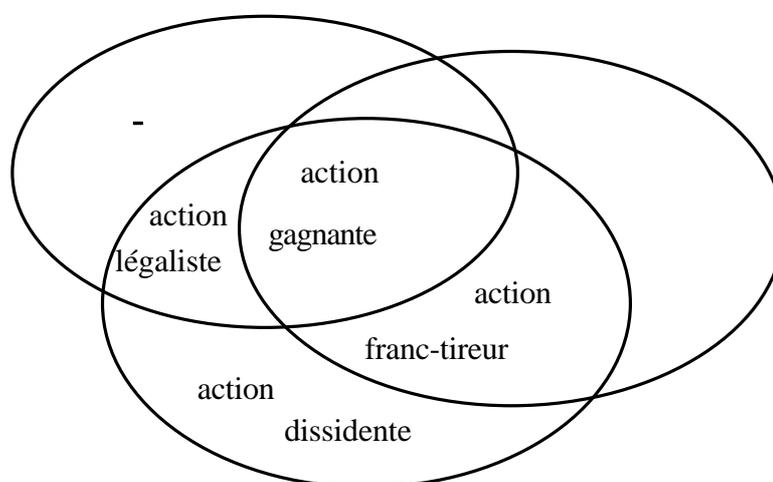
Lorsqu'est montée une opération caractérisée par une telle "légitime illégalité", on peut espérer qu'elle satisfasse cependant au critère d'efficacité (zone 2 du schéma) eu égard au contexte socio-politique dans lequel elle intervient. On ne peut cependant exclure qu'en définitive elle ne satisfasse pas non plus à ce critère (se cantonnant alors dans la zone 3 du schéma) : dans ce cas, l'action revêtira une portée essentiellement symbolique, son efficacité sera de l'ordre de la protestation et du témoignage - geste du rebelle et du dissident.

Une forme de "militantisme juridique" fait donc nécessairement partie de la mission des ONG : faire pression sur les décideurs pour que se modifie l'état présent du droit

positif dans le sens d'une plus grande exigence éthique constitue, à l'égal du travail pédagogique de diffusion des valeurs qui les anime, un aspect important du rôle social des associations citoyennes. Le "lobbying" juridique, mené, en collaboration avec les organisations de défense de l'environnement, en vue de l'interdiction de la fabrication, de la commercialisation et de l'usage des mines anti-personnelles en constitue un exemple parmi d'autres.

En résumé, on peut dire que les interventions humanitaires des O.N.G. s'inscrivent dans une des quatre configurations suivantes :

- soit l'action "gagnante" (zone 1) : à la fois légale, légitime et efficace (ceci soit dit en relativisant, bien entendu, le sens de "gagnante" appliquée à une opération humanitaire qui doit toujours se poser la question du traitement des causes d'une crise au-delà du soulagement de ses symptômes) ;
- soit l'action "légaliste" (zone 4), sans doute légale et légitime, mais néanmoins inefficace ;
- soit l'action "franc-tireur" (zone 2), sans doute en marge de la légalité (ou même illégale), mais néanmoins efficace ;
- soit l'action "dissidente", hautement symbolique comme geste de témoignage ou de dénonciation, mais illégale et (provisoirement ?) inefficace.



En définitive, l'application du modèle confronte les O.N.G., à propos de chaque intervention envisagée, à la question essentielle de déterminer comment pondérer, dans les choix qu'elle doit faire, son objectif essentiel de nature éthique (la responsabilité pour la commune humanité des victimes) avec les contraintes et les possibilités du texte juridique et les données socio-politiques du théâtre concret d'opération.

Tout ceci soulève, bien entendu, une multitude de *questions*. Parmi les nombreuses interrogations que ce texte a soulevées, nous voudrions relever les suivantes, dans l'espoir de nourrir de futurs débats :

- Quelle est la légitimité essentielle de l'intervention humanitaire des O.N.G. ? Comment doser, dans chaque cas, les critères juridique, pragmatique, et éthique ? Si la référence à l'appel des victimes constitue la plus solide légitimité de l'intervention, comment faut-il décoder cet appel ? Comment y répondre adéquatement ?

- L'aide humanitaire se veut universelle. L'est-elle dans les faits ? Est-elle perçue comme universelle, ou comme occidentale, ou comme un prolongement déguisé de l'oeuvre chrétienne ?

- L'humanitaire développe une solidarité humaine et non pas politique. Mais globalement son action a un caractère politique (elle concerne les modalités de la vie collective dans la cité) et, par leur témoignage et leurs analyses, les ONG sont amenées à formuler des jugements de valeur à propos de situations politiques. Comment doser le geste d'assistance (à la limite, muet et totalement neutre), et la parole de témoignage (fatalement toujours engagée) ? Par ailleurs, dès lors qu'elles s'engagent dans une politique de moyen terme, en se préoccupant de prévention et de suivi, il est fatal que les associations humanitaires nouent des relations avec les pouvoirs publics, au risque de se politiser. Enfin, dès le moment où les États investissent à leur tour le domaine de l'humanitaire, comment éviter l'amalgame et la confusion des rôles ? Comment démêler les rôles de l'humanitaire et du militaire ? Quel rapport établir entre humanitaire et rétablissement de l'État de droit ?

- L'humanitaire, on l'a dit, entend exprimer les réactions d'une opinion publique mondiale. Or celle-ci est largement formée par les images et les commentaires diffusés par les médias. Quel type de collaboration instaurer avec ceux-ci ? Comment maintenir une information critique et permanente qui aille au-delà du flash et du scoop ?

- A quelle échelle temporelle l'action humanitaire doit-elle intervenir ? Si l'urgence est son terrain naturel, lui est-il possible d'ignorer les interventions structurelles de prévention et/ou de restauration ?