

L'application des principes humanitaires : réflexion sur l'expérience du Comité international de la Croix-Rouge

Jérémie Labbé et Pascal Daudin*

Jérémie Labbé est responsable du projet « Principes guidant l'action humanitaire » (2013-2016) au Comité international de la Croix-Rouge (depuis juillet 2014). De 2010 à 2014, il a développé un nouveau programme sur les questions humanitaires au sein de l'International Peace Institute à New York et, entre 2003 et 2009, il a effectué diverses missions pour le CICR, tant au siège que sur le terrain.

Pascal Daudin est actuellement conseiller politique principal au CICR. Après une courte carrière de journaliste, il a rejoint le CICR en 1985 et a travaillé sur plus de vingt théâtres de conflits tels Afghanistan, Pakistan, Iran, Koweït, Caucase et Asie Centrale, comme responsable d'équipe et expert Protection. Il a également participé à la réforme des ressources humaines.

Entre 2003 et 2007, il a été analyste principal et chef adjoint de l'unité contre le terrorisme au ministère suisse de la Défense. En 2007, il fut Directeur général de la sécurité de CARE International où il a travaillé sur les politiques institutionnelles et les opérations internationales. En 2011, il revient au CICR comme conseiller politique principal sur les questions liées à l'action humanitaire.

Résumé

L'application des principes humanitaires d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance dans les contextes opérationnels représente un défi constant pour les organisations humanitaires. Lié par ces normes, le Comité international de

* Bien que basées sur l'expérience opérationnelle du CICR, les opinions et réflexions exprimées dans cet article sont celles des auteurs et ne représentent pas nécessairement la position institutionnelle de l'organisation.

la Croix-Rouge (CICR) a progressivement développé, au fil des ans, un cadre rationnel lui permettant d'agir et de déployer des équipes sur le terrain conformément à ces principes, tout en définissant une approche pragmatique et adaptée à chaque situation. Cet article revient d'abord sur l'origine et l'évolution des principes humanitaires ; il expose ensuite comment les choix stratégiques du CICR sont guidés par ces principes et quelles en sont les conséquences au regard de la capacité de l'organisation à agir en faveur des victimes des conflits armés.

Mots clés : principes humanitaires, impartialité, neutralité, humanité, indépendance, assistance, protection, action humanitaire.



Introduction

Au cours des deux dernières décennies, alors que l'aide humanitaire internationale s'est considérablement développée, étendue et professionnalisée, les principes sous-tendant ce secteur, à savoir l'humanité, l'impartialité, la neutralité et l'indépendance, ont été le sujet d'une littérature toujours plus abondante¹. Alors même que ces principes se sont visiblement démocratisés et qu'une certaine forme de consensus semble régner quant à leur importance primordiale pour l'action humanitaire, leur pertinence, finalité et interprétation restent le sujet de discussions et débats constants.

Paradoxalement, le succès de ces principes est à l'origine même des défis à leur mise en œuvre opérationnelle. Il est entendu que l'action humanitaire a de tout temps été politisée et instrumentalisée – celle-ci n'a jamais eu lieu dans un vide politique – mais la volonté de démontrer le caractère apolitique et presque sacrosaint des principes a mis à jour nombre des tensions et paradoxes qui traversent le secteur. La prolifération d'acteurs humanitaires aux interprétations divergentes des principes, les ambitions croissantes du secteur qui cherche non seulement à s'attaquer aux effets mais également aux causes des crises, les capacités croissantes d'États traditionnellement récipiendaires de l'aide qui souhaitent maintenant en assurer

1 Voir, entre autres : Larry Minear, « The theory and practice of neutrality: Some thoughts on the tensions », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 81, n° 833, mars 1999, pp. 63-71 ; Nicholas Leader, *The Politics of Principle: the principles of humanitarian action in practice*, Humanitarian Policy Group (HPG), HPG Report 2, Overseas Development Institute (ODI), Londres, mars 2000 ; Humanitarian Practice Network, *Humanitarian Exchange Magazine n° 25: Neutrality*, HPG, ODI, Londres, décembre 2003 ; Daniel Thürer, « La pyramide de Dunant : réflexions sur "l'espace humanitaire" », in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 89, n° 865, *Sélection française* 2007, pp. 51-66 ; Antonio Donini et al., *Humanitarian Agenda 2015: The State of the Humanitarian Enterprise*, Feinstein International Center, Medford, Massachusetts, mars 2008 ; Caritas Europa, *Bridging the gap between policy and practice: the European Consensus on Humanitarian Aid and humanitarian principles*, octobre 2011 ; Hugo Slim et Miriam Bradley, *Principled Humanitarian Action and Ethical Tensions in Multi-Mandate Organizations*, étude commandée par l'ONG World Vision, mars 2013 ; Ingrid Macdonald and Angela Valenza, *Tools for the Job: Supporting Principled Humanitarian Action*, Norwegian Refugee Council et HPG (ODI), octobre 2012 ; Yulia Dyukova and Pauline Chetcuti, *Humanitarian Principles in Conflict: Ensuring Humanitarian Principles are Respected in Armed Conflicts and Other Situations of Violence: ACF's experience and position*, Action Contre la Faim International, décembre 2013.

le contrôle et la centralité nouvelle de l'aide dans la gouvernance mondiale ne sont que quelques-unes des raisons expliquant le questionnement quasi-existential sur les principes humanitaires.

C'est dans ce contexte que le Comité International de la Croix-Rouge (CICR), souvent considéré comme l'« étalon or » en matière de principes humanitaires², a décidé d'évaluer son application de ces principes, connus au sein du Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge comme les Principes Fondamentaux³. Entre fin 2013 et début 2014, le CICR a initié une étude interne sur l'application des Principes Fondamentaux dans sept délégations représentant une variété de contextes géographiques et opérationnels. L'objet de cette étude était d'obtenir une meilleure compréhension des défis auxquels le CICR fait face dans l'application des Principes, de la manière dont ceux-ci guident les processus de décision au jour le jour et d'identifier un certain nombre de bonnes pratiques⁴.

Après une première partie introductive sur les origines des principes humanitaires et une seconde partie s'intéressant aux défis contemporains globaux à l'application des principes, le présent article se concentre sur certains défis opérationnels récurrents auxquels le CICR doit faire face et décrit quelques bonnes pratiques et réponses développées par l'institution dans différents contextes. En conclusion, il partage certains éléments de réflexions quant à l'utilité relative de ces principes pour différentes approches de l'action humanitaire : d'une interprétation « classique » de l'aide humanitaire qui se limite à réduire les souffrances des personnes affectées par des crises, à des approches plus « transformatives » qui cherchent à s'attaquer aux causes profondes des vulnérabilités.

Les origines d'un cadre éthique et opérationnel guidant l'action humanitaire

Il est communément admis que l'action humanitaire organisée moderne trouve ses origines sur le champ de bataille de Solferino en 1859 où Henry Dunant, atterré par le nombre de blessés laissés pour morts, mobilisa la population locale pour apporter soins et secours sans distinction de race ou nationalité⁵. Cette expérience, consignée dans le livre *Un souvenir de Solferino*⁶, est à l'origine de la création du CICR en 1863

- 2 Ainsi, Michel Barnett et Thomas Weiss considèrent que « pour beaucoup, la définition que donne le CICR de l'humanitarisme est l'étalon or : la fourniture indépendante, neutre et impartiale de secours aux victimes de conflits armés et de catastrophes [traduction CICR] », Michel Barnett et Thomas Weiss, *Humanitarianism Contested: Where Angels Fear to Tread*, Routledge, New York, 2011, p. 9.
- 3 Les trois autres Principes Fondamentaux sont le volontariat, l'unité et l'universalité. Ils sont spécifiques au Mouvement et c'est pourquoi ils ne sont pas examinés dans le présent article.
- 4 Cette étude a conduit à la rédaction d'un rapport interne « Snapshot of ICRC Application of Fundamental Principles », octobre 2014.
- 5 Peter Walker et Daniel Maxwell, *Shaping the Humanitarian World*, Routledge, New York, 2009 ; M. Barnett et T. Weiss, *op. cit.*, note 2 ; Katherine Davies, *Continuity, change and contest: Meanings of "humanitarianism" from the "Religion of Humanity" to the Kosovo war*, HPG, ODI, Londres, août 2012 ; Jérémie Labbé, *Rethinking humanitarianism: Adapting to 21st century challenges*, International Peace Institute, New York, novembre 2012.
- 6 Henry Dunant, *Un souvenir de Solferino*, CICR, Genève, 1862.

et de l'adoption de la Convention de Genève de 1864 pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne, première pierre à l'édifice du droit international humanitaire (DIH).

Au cours des décennies qui suivirent, le CICR et ses partenaires du Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (ci-après, le Mouvement) développèrent un cadre éthique et opérationnel sous-tendant l'action humanitaire, qui a abouti à l'adoption, un siècle plus tard, des sept Principes Fondamentaux du Mouvement par la vingtième Conférence Internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à Vienne en 1965. Les quatre premiers principes – Humanité, Impartialité, Neutralité et Indépendance – influenceront par la suite fortement le développement normatif du système humanitaire international. Ils seront notamment repris par l'Assemblée Générale des Nations Unies et consacrés comme principes directeurs de l'aide humanitaire internationale telle qu'organisée par le système onusien⁷. L'influence que le CICR et le Mouvement auront eu sur le développement du DIH et des principes sous-tendant l'aide humanitaire pousseront l'historienne Katherine Davies à parler d'un « master-narrative » qui aura jeté les fondements éthiques, opérationnels et normatifs de l'action humanitaire moderne⁸. Il convient donc de revenir brièvement sur les origines éthiques, pratiques et juridiques de ce cadre normatif, tel qu'entendu au sein du Mouvement.

Les origines éthiques : l'humanité comme valeur ultime de l'action humanitaire

L'action humanitaire née sur le champ de bataille de Solferino a pour but ultime et exclusif d'alléger les souffrances, protéger la vie et respecter la dignité des personnes en situation *in extremis* et ce, quelles que soient l'origine nationale ou ethnique des individus, leurs convictions politiques ou idéologiques, ou leur condition sociale. Cet objectif exclusif de l'action humanitaire, contenu dans le principe d'humanité, est la traduction d'un impératif moral qui voit l'individu dans sa dimension ontologique, et qui refuse de prendre en compte toute autre considération. Le principe d'Humanité est donc, selon les termes de Jean Pictet – auteur des commentaires des Principes Fondamentaux du Mouvement – le « principe essentiel » à la base de la geste humanitaire, le seul ayant un caractère profondément moral⁹. C'est aspect est fondamental car, d'une part, le récipiendaire de l'assistance humanitaire ne saurait être *a priori* « découpé » en besoins. D'autre part, ce principe reconnaît la part d'humanité présente chez tout être humain. Logiquement, le principe de non-discrimination – communément associé au principe d'impartialité – est indissociable de cet impératif moral et est contenu au sein même du principe d'humanité.

7 La résolution 46/182 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 19 décembre 1991 dispose que « L'aide humanitaire doit être fournie conformément aux principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité ». Le principe d'indépendance ne sera reconnu comme principe directeur de l'aide humanitaire qu'en 2003 par la résolution 58/114 de l'Assemblée Générale.

8 K. Davies, *op. cit.*, note 5, p. 1.

9 Jean Pictet, *Les Principes Fondamentaux de la Croix Rouge : Commentaire*, CICR, Genève, 1979, disponible sur : <https://www.icrc.org/fre/resources/documents/misc/fundamental-principles-commentary-010179.htm> (tous les liens internet ont été vérifiés en juin 2017).

En outre, l'action humanitaire ne se limite pas à alléger les souffrances physiques des individus et à protéger la santé et la vie, elle cherche également à préserver la dignité de la personne humaine. Cela implique d'être à l'écoute des victimes de conflits ou de catastrophes naturelles, de manière à comprendre non seulement leurs besoins mais aussi leurs aspirations tout en démontrant du respect pour les sensibilités d'ordre culturel ou religieux. Ce cadre éthique de l'action humanitaire explique que le CICR et ses partenaires au sein du Mouvement se soient toujours efforcés de construire des relations étroites avec les communautés affectées, de manière à pouvoir objectivement évaluer leurs besoins et aspirations.

Motivé par cet idéal, contenu dans le principe d'humanité, le Mouvement, se fondant sur son expérience du terrain, a développé et formalisé, au fil des décennies, un ensemble de principes à caractère résolument opérationnel permettant d'atteindre cet objectif ultime dans des environnements par nature chaotiques voire très souvent polarisés.

Les origines pratiques : une réponse pragmatique aux défis opérationnels

Si les principes d'humanité et d'impartialité donnent à l'action humanitaire un cadre éthique et un idéal moral, les principes de neutralité et d'indépendance sont avant tout des outils pratiques pour réaliser ces idéaux. Comme Jean Pictet l'a lui-même souligné, nous entrons là « dans le domaine des moyens et non des fins », dans le domaine de l'ethos professionnel et non de l'éthique¹⁰. Ces deux principes proviennent avant tout de la pratique du CICR pour répondre aux défis opérationnels auxquels les premiers humanitaires modernes ont dû faire face, en particulier dans des contextes polarisés de conflit.

Le principe d'impartialité, quant à lui qualifié par Jean Pictet de principe substantiel (donc de finalité) par opposition aux principes dérivés (ou opérationnels) d'indépendance et de neutralité, revêt également un caractère pratique. En effet, la plupart des organisations humanitaires s'entendent sur le fait que le principe d'impartialité recouvre en réalité deux notions sous-jacentes : celle de non-discrimination, indissociable du principe d'humanité et relevant donc de l'éthique, mais aussi de la notion de proportionnalité qui prescrit que l'aide soit accordée exclusivement en fonction de l'urgence et de la sévérité des besoins. En ce sens, la proportionnalité recouvre déjà une dimension utilitaire. Elle reconnaît qu'aucune organisation n'est en mesure de couvrir l'ensemble des besoins d'une population affectée et donne donc un cadre logique pour déterminer de manière équitable les priorités.

Les principes de neutralité et d'indépendance – éminemment pragmatiques – n'ont pour seul objectif que de faciliter la mise en œuvre de programmes d'assistance et de protection de manière parfaitement impartiale, dans des situations politiquement polarisées à l'instar de conflits. Ceux-ci n'ont pas de valeur morale en soi. Ils sont nés de la pratique opérationnelle dans le but de faciliter le dialogue avec les parties prenantes et visent à établir un certain degré de confiance avec toutes les parties. Il s'agit ici de démontrer que l'action humanitaire ne cherche pas à favoriser une partie

10 *Ibid.*

au conflit ni à se ranger derrière une idéologie particulière (neutralité). L'indépendance démontre que l'organisation agit de manière autonome dans son analyse des besoins et dans ses décisions opérationnelles. La neutralité et l'indépendance sont, de surcroît, des notions nécessairement relatives dans la mesure où elles doivent se décliner en fonction des situations concrètes. Leur pertinence opérationnelle dépend de la manière dont ces principes sont perçus par une partie ou par une autorité donnée. De ce fait, loin d'être un cadre rigide et dogmatique, ces principes ont une certaine plasticité en fonction des contextes, des forces en présence et des sensibilités des différents acteurs. Comme nous le verrons par la suite, ceux-ci requièrent cependant une certaine rigueur et discipline et impliquent un coût et certaines limites.

Les origines juridiques : consécration de la pratique en droit international humanitaire

Alors même que les Principes Fondamentaux – sans parler des principes humanitaires – étaient en voie de développement et pas encore formalisés lors de la Conférence Internationale à Vienne, les principes d'humanité¹¹ et d'impartialité étaient déjà consacrés par le DIH à travers les Conventions de Genève de 1949. En effet, que ce soit en situation de conflit armé international ou de conflit armé non international, les Conventions de Genève reconnaissent le droit à « un organisme humanitaire impartial, tel que le Comité International de la Croix-Rouge » d'offrir ses services aux parties au conflit¹². Cette condition d'impartialité de l'aide humanitaire sera renforcée par les Protocoles Additionnels aux Conventions de Genève qui reconnaissent que « des actions de secours de caractère humanitaire et impartial et conduites sans aucune distinctions de caractère défavorable » puissent être entreprises¹³.

- 11 Les Conventions de Genève ont intégré la Clause de Martens dans leurs dispositions résolutoires (articles 63, 62, 142 et 158 communs aux 4 Conventions) pour exprimer clairement le fait que même si elles dénoncent les Conventions, les parties « demeureront tenues (...) [aux] principes du droit des gens tels qu'ils résultent des usages établis entre nations civilisées, des lois de l'humanité et des exigences de la conscience publique». Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne du 12 août 1949 (CGV I), 75 RTNU 31 (entrée en vigueur le 21 octobre 1950), art. 63 ; Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer du 12 août 1949, (CGV II), 75 RTNU 85 (entrée en vigueur le 21 octobre 1950), art. 62 ; Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre du 12 août 1949, (CGV III), 75 RTNU 135 (entrée en vigueur le 21 octobre 1950), art. 142 ; Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre du 12 août 1949, (CGV IV), 75 RTNU 287 (entrée en vigueur le 21 octobre 1950), art. 158. Voir Theodor Meron, « The Martens Clause, Principles of Humanity, and Dictates of Public Conscience », *American Journal of International Law*, Vol. 94, n° 1, 2000, pp. 78–89. Voir aussi Jean Pictet, *Développement et principes du droit international humanitaire*, Éditions Pedone et Institut Henry-Dunant, Paris, 1983.
- 12 Article 3 commun aux quatre Conventions de Genève du 12 août 1949 applicable aux situations de conflits armés non internationaux. Les articles communs, 9, 9, 9 et 10 des Conventions de Genève, applicables aux conflits armés internationaux, disposent quant à eux que « les dispositions de la présente Convention ne font pas obstacle aux activités humanitaires que le Comité International de la Croix-Rouge, ainsi que tout autre organisme humanitaire *impartial*, entreprendra ... » (souligné par nous).
- 13 Article 70 du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux, 1125 RTNU 3, 8 juin 1977 (entré en vigueur le 7 décembre 1978) (PA I) et confirmé en termes quasi-similaires par l'article 18 du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux, 1125 RTNU 609, 8 juin 1977 (entré en vigueur le 7 décembre 1978) (PA II).

Cette consécration du principe d'impartialité par le DIH montre bien le caractère universel¹⁴ de l'impératif de non discrimination, mais sous-entend également que, pour les États parties aux Conventions, l'action humanitaire est acceptable si elle se cantonne à apporter assistance et protection aux victimes des conflits et « doit être dépourvue de toute considération politique ou militaire¹⁵ ». En effet, comme l'a noté Kate Mackintosh, bien que les principes de neutralité et d'indépendance ne soient pas mentionnés dans les Conventions de Genève, « le concept de non participation (directe ou indirecte) aux hostilités est au cœur des dispositions relatives aux secours [des Conventions de Genève] [traduction CICR]¹⁶ ».

Enfin, cette idée de non intervention – et donc une certaine reconnaissance tacite de la neutralité et de l'indépendance comme mode d'action – a été confirmée par la Cour Internationale de Justice qui a considéré dans une décision de 1986 que :

« pour ne pas avoir le caractère d'une intervention condamnable dans les affaires intérieures d'un autre État, non seulement l' "assistance humanitaire" doit se limiter aux fins consacrées par la pratique de la Croix-Rouge, à savoir "prévenir et alléger les souffrances des hommes" et "protéger la vie et la santé [et] faire respecter la personne humaine" : elle doit aussi, et surtout, être prodiguée sans discrimination à toute personne dans le besoin ... *et pas seulement [à une partie] et à leurs proches*¹⁷ ».

Bien que les notions de neutralité et indépendance ne soient ici pas mentionnées, il est évident que la Cour considère qu'une aide dirigée exclusivement vers une seule partie, serait considérée comme une intervention dans les affaires d'un État et donc non strictement humanitaire.

Les défis aux principes humanitaires dans l'ordre international contemporain

Comme tout système normatif, les principes sont soumis au test de la réalité et mis à l'épreuve des contextes politiques ou opérationnels. Malgré un très large consensus sur la légitimité philosophique et pratique des principes humanitaires, leur pertinence est parfois contestée sur certains aspects ou mis à l'épreuve à la lumière de certaines évolutions externes. Nous en retiendrons ici quelques-uns, parmi d'autres¹⁸.

14 À la date de publication du présent article, les Conventions de Genève sont ratifiées de manière quasi universelle par 196 États.

15 Jean Pictet (dir.), *Commentaire des Conventions de Genève du 12 août 1941, Vol. I, Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne*, Comité International de la Croix Rouge, Genève, 1952, p. 119.

16 Kate Mackintosh, « The Principles of Humanitarian Action in International Humanitarian Law », Étude 4 in *The Politics of Principle: The Principles of Humanitarian Action in Practice*, HPG Report n° 5, ODI, Londres, mars 2000, p. 13.

17 Cour internationale de Justice (C.I.J.) *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1986, par. 242 (souligné par nous).

18 Pour une discussion plus approfondie sur les défis contemporains à l'action humanitaire, voir Claudia McGoldrick « L'avenir de l'action humanitaire : une perspective du CICR », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 93, n° 884, *Sélection française*, 2011/3, p. 87.

Modification des équilibres globaux : polarisation et radicalisation

Les événements du 11 septembre 2001 et leurs conséquences ont grandement contribué à la polarisation politique et culturelle de la scène internationale et ont également ravivé la dimension *morale* de la guerre qui remplace le froid calcul des intérêts géostratégiques. Ainsi le concept de « guerre mondiale contre le terrorisme terreur », qui en est issu a d'une certaine manière ressuscité l'idée de la « guerre juste¹⁹ », (*jus ad bellum*), qui transforme l'ennemi en délinquant et l'action militaire ou sécuritaire en acte messianique²⁰. Parallèlement, l'idée d'une action humanitaire qui « choisirait son camp » et qui porterait en soi une forme de téléologie de l'aide au service d'un idéal supérieur ou civilisationnel, comme venir au secours militairement à des populations menacées ou de restaurer la paix, constitue de facto un défi pour certains acteurs humanitaires qui opèrent dans des contextes hautement polarisés et qui cherchent cette séparation pour agir.

Ceux-ci voient certains de leurs principes se retourner contre eux. La neutralité est ainsi parfois perçue comme une forme d'indifférence, une moralité suspendue au nom de l'action, un renoncement pour les uns, un manque de courage ou d'intelligence politique pour les autres. Refuser de prendre parti peut être compris comme renvoyer dos à dos les protagonistes d'une lutte armée en s'interdisant de s'interroger sur la justesse des causes de la violence et les responsabilités historiques respectives²¹. Les souffrances deviennent « tragédies » et se noient dans le fatalisme. En réalité, la neutralité politique est souvent une posture pour agir en faveur de toutes les victimes et souvent en faveur de celles que la communauté internationale a déjà condamnées. Ainsi que Jean-Hervé Bradol l'a souligné à juste titre : « l'aide humanitaire s'adresse en priorité à ceux dont l'exigence de vivre se heurte à l'indifférence ou à l'hostilité ouverte des autres²² ».

Le CICR ne considère pas que la neutralité constitue un obstacle pour intervenir auprès des auteurs de violations du droit pour les convaincre de mettre fin à leurs pratiques illicites. Mais l'action d'organisations comme le CICR n'est possible que par la stricte distinction entre *jus ad bellum* et *jus in bello*²³. Il ne s'agit en aucun cas de questionner le bien-fondé ou la moralité, ni même la fonction de justice d'une

19 Voir par exemple Jean-Marc Flückiger, *Nouvelles guerres et théorie de la guerre juste*, Infolio éditions, Gollion, 2011 et « The Politic of Rescue » (1994), in Michael Walzer, *Arguing about War*, Yale University Press, New Haven, CT, 2004.

20 Régis Debray, *L'Emprise*, Paris, Gallimard, 2000.

21 Voir par exemple Jacques Pous, *De Ghandi à Fanon, un religieux face à la guerre d'Algérie*, Éditions Golias, Villeurbanne, 2012. Pour une critique des principes humanitaires *per se*, voir Thomas G. Weiss, « Principles, Politics, and Humanitarian Action », *Ethics and International Affairs*, Vol. 13, n° 1, mars 1999, pp. 1-22.

22 Jean-Hervé Bradol, « L'ordre international cannibale et l'action humanitaire », in Fabrice Weissman (dir.), *À l'ombre des guerres justes : l'ordre international cannibale et l'action humanitaire*, Flammarion, Paris, 2003, p. 5.

23 Le *jus in bello* (droit dans la guerre) a pour objectif de limiter les souffrances causées par la guerre en assurant, autant que possible, protection et assistance aux victimes. Il traite donc de la réalité d'un conflit sans considération des motifs ou de la licéité d'un recours à la force. Le *jus ad bellum* (droit à la guerre) détermine quant à lui la licéité du recours à la force.

intervention armée qui serait destinée à sauver *in extremis* des communautés en détresse, mais d'en mesurer les conséquences possibles sur les acteurs humanitaires.

Ainsi, le concept même de « d'intervention humanitaire » entretient une néfaste confusion entre les objectifs et le cadre normatif de l'action humanitaire d'une part et les actions politiques entreprises pour remédier aux crises, d'autre part. Ce flou est à l'origine de tragiques méprises en particulier lorsque certaines organisations s'associent plus ou moins délibérément à ce type d'intervention. De même, la radicalisation de certains mouvements qui combinent objectifs messianiques et guerre totale n'offrent plus d'espace à l'idée même d'action humanitaire. Enfin, l'incapacité croissante de la communauté internationale à obtenir un règlement rapide des conflits tend à créer des espaces de crise extrêmement complexes qui poussent certaines organisations humanitaires à occuper les terrains politiques et sociaux laissés vacants et à se substituer parfois aux acteurs étatiques.

Dans ce type de constellation, les concepts de neutralité et d'impartialité qui commandent de ne pas prendre part à des controverses politiques ou d'apporter protection et assistance sans exception à toutes les populations victimes d'un conflit deviennent parfois problématiques, voire illisibles. Agir au bénéfice de populations dont on pourrait penser qu'elles soutiennent ceux que la communauté internationale a décidé de combattre se transforme en *action criminelle*²⁴. Ce glissement vers l'idée qu'il y aurait des « bonnes » et des « mauvaises » victimes et que ces dernières ne peuvent ou ne doivent être sauvées, constitue une attaque frontale contre l'idée même d'humanité. Les principes perdent de leur valeur intrinsèque et deviennent inopérants.

Les principes humanitaires comme une émanation de la pensée occidentale

L'autre critique communément entendue est que les principes de l'action humanitaire reposeraient sur des valeurs qui ne reflètent pas ou plus un consensus universel. Certains critiques n'hésitent pas à mettre en lumière les limites culturelles des normes qui sous-tendent certains instruments internationaux et les cadres de référence de certaines sociétés extra-européennes qui selon eux seraient imperméables voire totalement opposées à certains fondamentaux de l'action humanitaire²⁵. La seconde, qui est une variation de la première, consisterait à dire que les mêmes mots n'ont pas nécessairement partout la même acception.

Savoir si les valeurs qui sous-tendent les principes humanitaires et, plus généralement, l'ensemble de la philosophie humanitaire, sont mues par l'universalisme

24 Sur l'incrimination de l'aide et l'impact des mesures anti-terroristes sur l'action humanitaire, voir : Naz K. Modirzadeh, Dustin A. Lewis and Claude Bruderlein, « Dialogue humanitaire et lutte contre le terrorisme : antagonisme des normes et émergence d'un nouveau paysage politique », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 93, n° 883, *Sélection française* 2011/2, pp. 225-255 ; Kate Mackintosh et Patrick Duplat, *Study on the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action*, étude indépendante commandée par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH) et le Norwegian Refugee Council, juillet 2013. Voir aussi l'article de Phoebe Wynn-Pope, Yvette Zegenhagen et Fauve Kurdani dans le présent numéro de la *Sélection française* de la *Revue*.

25 Voir l'article de Stuart Gordon et Antonio Donini dans la version en anglais de ce numéro de la *Revue*.

ou le relativisme est une question débattue depuis de nombreuses années au sein du secteur humanitaire. S'agissant des Principes Fondamentaux du Mouvement, il y a peu de doute sur l'universalité juridique de ces principes qui ont été adoptés à la fois par les États et les Sociétés nationales de Croix-Rouge et de Croissant-Rouge dans le cadre d'un processus démocratique et transparent²⁶. Ces principes ont par ailleurs été, à maintes reprises, confirmés par des résolutions, traités et autres instruments²⁷. Le droit international humanitaire fait parfois l'objet de critiques similaires bien que ces instruments soient unanimement ratifiés.

La perception des acteurs de la société civile n'est pas toujours à l'unisson des engagements internationaux et on ne peut pas faire l'impasse sur le questionnement philosophique ou moral de principes qui sous-tendent une action qui a pour objectif de répondre à des besoins nés d'une crise politique ou d'une catastrophe naturelle. Il est vrai également que l'héritage des Lumières et plus généralement l'humanisme philanthropique du XIX^e siècle, parfois inspirés par des motifs politiques ou religieux²⁸, dont l'humanitaire moderne est en partie issu, essuient des critiques sévères non pas tant sur le fond que sur la manière dont il ont été parfois historiquement imposés. De plus, la radicalisation tant religieuse qu'idéologique constatée dans certains conflits constitue une inquiétude supplémentaire quant à l'acceptation de ces principes.

Il est vrai également que ces concepts ont été élaborés et adoptés dans un cadre historique précis, à une époque où les rapports entre nations étaient sans nul doute différents qu'ils ne le sont actuellement. La construction politique globale fondée sur des idéaux reconnus ne correspond pas toujours à une homogénéité des idées qui traversent les sociétés civiles. La revendication de cadres de référence religieux ou philosophiques, l'apparition de nouveaux acteurs qui, pour certains, s'opposent clairement à ces idéaux, l'affirmation ou la réaffirmation de certaines singularités culturelles ont naturellement soulevé des questions sur la valeur universelle de ces principes. Leur contenu a été parfois qualifié d'universalisme ethnocentrique²⁹. Il n'y a pas lieu ici de se livrer à une critique anthropologique qui dépasserait largement le propos de cet article ni de faire l'historiographie de la pensée humanitaire. Certains auteurs affirment qu'il y aurait incompatibilité (incommensurabilité) fondamentale entre certaines valeurs ou que celles-ci ne seraient pas transférables d'une culture

26 Les Principes fondamentaux ont été adoptés par la vingtième Conférence internationale du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge qui, outre les différentes composantes du Mouvement, réunit les États parties aux Conventions de Genève. En outre, le PA I consacre dans son article 81 : « Les Parties au conflit accorderont à leurs organisations respectives de la Croix-Rouge (...) les facilités nécessaires à l'exercice de leurs activités humanitaires en faveur des victimes du conflit, conformément aux dispositions des Conventions et du présent Protocole et aux principes fondamentaux de la Croix-Rouge formulés par les Conférences internationales de la Croix-Rouge (souligné par nous) ».

27 Voir par exemple, Consensus européen sur l'aide humanitaire, art. 2.1 ; Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, art. 214.2 ; Politique humanitaire de la CEDEAO, mars 2012, disponible sur : <http://ecowasmigration.ug.edu.gh/wp-content/uploads/2015/03/CEDEAO-2012-Politique-Humanitaire-de-la-CEDEAO.pdf>.

28 Maurice Tournier, « Humanitaire est-il apolitique de naissance ? », Mots, n° 65 : *L'humanitaire en discours*, mars 2001, pp. 136-145.

29 Martin Hollis, « Is Universalism Ethnocentric? », in *Multicultural Questions*, Oxford University Press, Oxford 2003.

à une autre³⁰. Les rares études scientifiques sur l'humanitarisme non occidental³¹ démontrent néanmoins que l'humanitaire puise ses racines bien avant le siècle des Lumières et qu'il ne relève pas de préoccupations géographiquement définies. Le rôle de l'héritage colonial dans la perception de l'humanitarisme, ne devrait cependant pas être sous-estimé.

Certaines de ces critiques sont recevables, en particulier lorsque les principes humanitaires ne sont pas compris ou qu'ils ne s'insèrent pas dans le cadre socio-culturel de groupes ou communautés spécifiques. Conscient de l'importance de cet enjeu, le CICR a ainsi lancé, depuis les années 2000, un dialogue intensif avec des autorités religieuses, des groupes militants, des organisations humanitaires confessionnelles, en particulier islamiques³², afin de créer un espace de discussion sur la compatibilité des principes avec d'autres cadres de référence religieux, philosophiques et culturelles. Ceci a aussi permis de tester plus finement l'efficacité des principes au regard des situations opérationnelles et des défis qu'elles posent. En 2009, par exemple, le CICR a mandaté une chercheuse indépendante, Fiona Terry, pour conduire une étude interne sur la neutralité de l'institution au Soudan et en Afghanistan³³. De la même façon, en 2013, dans le cadre de la préparation du Conseil des Délégués à Sidney, le CICR, la Fédération Internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et la Croix-Rouge britannique ont organisé une large consultation des Sociétés nationales dans le but de mieux comprendre les difficultés que certaines organisations pouvaient rencontrer dans l'application de ces Principes Fondamentaux³⁴. Cette même année, la Croix-Rouge britannique a mené des études parallèles en Somalie et au Liban (conjointement avec le CICR dans ce dernier cas)³⁵. Ces diverses initiatives montrent que tant le CICR que le Mouvement sont bien conscients de l'importance de comprendre comment ces Principes sont mis en œuvre en pratique.

- 30 Voir, par exemple, Ruth Benedict, *The Chrysanthemum and the Sword*, Mariner Books, New York, 2005.
- 31 Voir par exemple, Jasmine Moussa, *Ancient origins: modern actors: defining Arabic meanings of humanitarianisms*, HPG, ODI, Londres, novembre 2014. Voir aussi Hanna B. Krebs, *Responsibility, Legitimacy, Morality: Chinese Humanitarianism in Historical Perspective*, HPG, ODI, Londres, septembre 2014 ; Andrea Binder et Björn Conrad, *China's Potential Role in Humanitarian Assistance*, Global Public Policy Institute, Berlin, 2009.
- 32 Voir, par exemple, Ronald Oferinger, « La dialectique de l'image, de l'acceptation et du travail humanitaire dans les situations de conflit et de violence organisée », in Caroline Abu-Sada (dir.), *Dans l'œil des autres : Perception de l'action humanitaire et de MSF*, Médecins Sans Frontières, Éditions Antipodes, Paris, 2011. Voir aussi l'article de Ronald Oferinger et Abdulfatah Mohamed dans le présent numéro de la *Sélection française* de la *Revue*.
- 33 Fiona Terry, *Research Project on the ICRC Practice of Neutrality*, document interne, CICR, 2009. Quelques-unes des conclusions de cette étude figurent aussi dans l'article de Fiona Terry, « Le CICR en Afghanistan : réaffirmer la neutralité de l'action humanitaire », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 93, n° 881, *Sélection française*, 2011/1, pp. 147-165.
- 34 Voir les conclusions principales de cette consultation dans un rapport préparé à l'occasion d'un atelier sur les Principes Fondamentaux organisé en marge du Conseil des Délégués de Sidney de novembre 2013, Conseil qui rassemble toutes les composantes du Mouvement et qui se réunit tous les deux ans, Atelier 1, Les principes fondamentaux de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, CD/13/WS1, 2013.
- 35 Sorcha O'Callaghan et Leslie Leach, *Principles in Action in Lebanon*, British Red Cross, CICR et Croix-Rouge libanaise, 2012 ; Sorcha O'Callaghan et Jane Backhurst, *Principles in Action in Somalia*, British Red Cross et Croix-Rouge de Somalie, Londres 2013. Voir aussi Sorcha O'Callaghan et Leslie Leach, « Pertinence opérationnelle des principes fondamentaux : le cas du Liban », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 95, n° 890, *Sélection française* 2013/1 et 2, pp. 175-196.

Ces études et ces échanges ont mis en lumière des différences dans les motivations premières de l'action humanitaire mais n'ont pas démontré jusqu'ici qu'il existait un fossé culturel profond sur l'interprétation des principes dans l'action. En revanche, il apparaît clairement que ceux-ci demandent des efforts d'adaptation significatifs et de compréhension des contextes. La neutralité ne va pas s'exprimer de la même manière dans un conflit international, une guerre civile ou encore dans une situation de violence dans laquelle un État s'oppose à une multitude d'acteurs, y compris criminels, ces mêmes acteurs se combattant parfois aussi entre eux. L'impartialité est un peu comme la notion de justice. Nous pensons avoir un sens inné de ce qui est juste mais, confrontés à la réalité, cet exercice semble complexe. Chaque cas est différent et le CICR travaille toujours dans des contextes historiques complexes où la notion de victime est aussi déterminée par la mémoire collective, par le sens de l'histoire, où parfois les personnes vulnérables aujourd'hui, sont associées aux bourreaux d'hier.

Nous sommes d'avis que le rejet des principes ne repose pas sur des éléments culturels très solides ou alors c'est un phénomène relativement marginal. Il est au contraire fondé sur des constantes politiques universelles.

L'idée que certains conflits se dérouleraient dans des sociétés fermées, isolées du monde extérieur et étrangères aux mouvements des idées, ne correspond en rien à la réalité historique et opérationnelle. Le rejet de certains fondamentaux de l'aide humanitaire est, en règle générale, fondée sur des positions plus idéologiques que culturelles. Les guerres sont des événements extrêmes qui atteignent en profondeur les sociétés qui en sont affectées. Elles favorisent l'apparition de mécanismes de défense et de résurgences identitaires ou nationalistes. Les conflits n'encouragent pas non plus la tolérance et l'acceptation de la différence.

Le simple fait de vouloir assister toutes les personnes sans distinction, à quelque camp qu'elles appartiennent, n'est pas une notion qui va de soi lorsque les armes donnent de la voix et que les conséquences des combats sont ressenties dans les chairs. L'action humanitaire neutre et impartiale est un défi dans toutes les cultures y compris dans les cultures occidentales. Le débat actuel sur le terrorisme illustre de manière très explicite qu'il est difficile de convaincre autorités et grand public de la nécessité de venir en aide à toutes les populations affectées. Il est souvent très compliqué d'expliquer que l'assistance portée à ces populations vulnérables ne peut être conditionnée à leurs allégeances politiques.

Paradoxalement, l'insistance du CICR à être impartial dans toutes ses actions constitue une contrainte supplémentaire car cela peut dans certains cas rendre les négociations plus difficiles. C'est un dilemme car il faut encore parfois résister à un pragmatisme immédiat qui conduirait à accepter d'agir au bénéfice d'un seul camp en sacrifiant les possibilités d'être acceptés et de mener des opérations à long terme. En Syrie, par exemple, le CICR a refusé de procéder à des opérations transfrontalières sans le consentement de l'État car l'institution a estimé qu'agir ainsi compromettrait sa capacité à atteindre certaines parties de la population par des actions négociées de franchissement des lignes de front³⁶. Cela dit, en 1979, le CICR s'en est tenu

36 Pierre Krähenbühl, « There Are No "Good" or "Bad" Civilians in Syria – We Must Help All Who Need Aid », *The Guardian*, 3 juin 2013.

à sa décision de maintenir ses opérations transfrontalières, *via* le territoire de la Thaïlande, car c'était la seule voie possible pour accéder aux populations déplacées se trouvant sous le contrôle des Khmers rouges³⁷.

Car même si l'on a réglé la question de l'examen objectif des problèmes humanitaires des uns et des autres, il est extrêmement ardu, dans la majorité des contextes, de faire admettre aux victimes d'un conflit que l'organisation qui leur prête assistance fera de même avec leurs « ennemis » et qu'elle traitera ainsi de la même manière un groupe de personnes déplacées en raison des combats et un soldat blessé et capturé dont on sait qu'il est peut-être à l'origine de leurs malheurs.

Un État confronté à une rébellion armée acceptera en général assez facilement une organisation qui travaille dans les régions qu'il contrôle et pour aider les populations qu'il considère comme loyales. Il en ira tout autrement lorsqu'il s'agira d'assister ou de protéger des personnes vulnérables en zone rebelle ou des populations jugées rétives à l'autorité. Il y a donc une grande différence entre la morale juridique développée par des juristes et par des États en temps de paix et la mise en œuvre, sur le terrain, de cette morale juridique lorsque les vannes de la violence sont ouvertes. Là est le défi permanent, mais ce défi traverse toutes les cultures.

Évolution du champ d'action de l'humanitaire et ambitions croissantes des acteurs de l'humanitaire

Il y a quelques années, Michael Barnett avait affirmé que l'évolution du nouvel ordre politique mondial avait engendré à la fois la politisation de l'action humanitaire et son institutionnalisation³⁸. C'est un raccourci sans doute abrupt, cependant l'évolution du secteur fondé sur une compréhension plus fine des conflits a également progressivement étendu l'enveloppe et les ambitions de ce que l'on nomme « l'action humanitaire »³⁹.

Depuis la guerre de Bosnie, l'humanitaire n'est plus l'apanage de quelques organisations isolées et cet épisode de mobilisation massive a sans doute contribué également à revoir le spectre de son action. Les acteurs non étatiques et ceux issus du système des Nations Unies ont, au fil des années, considérablement élargi leur sphère d'intervention sous l'effet de plusieurs paramètres dont deux semblent essentiels.

Premièrement, le sentiment d'incomplétude de l'acte humanitaire face à l'ampleur et à la complexité des besoins et des aspirations. Ainsi devant l'amer constat de l'absence de solutions politiques durables, la multiplication des conflits de

37 Entretien avec François Bugnon, *Magazine Croix-Rouge Croissant-Rouge*, n° 1, 2015.

38 Michael Barnett, « Humanitarianism transformed », in Michael Barnett (dir.), *The International Humanitarian Order*, Routledge, Londres 2010.

39 Il n'existe pas de définition universellement agréée de l'action humanitaire, mais on considère classiquement qu'elle doit être limitée aux besoins essentiels et déployée sur un laps de temps court. « L'assistance humanitaire recouvre l'assistance et l'action conçues pour sauver des vies, alléger les souffrances, maintenir et protéger la dignité humaine durant et après les phases d'urgence [traduction CICR] » : Oliver Buston et Kerry Smith, *Global Humanitarian Assistance Report*, Development Initiatives, Bristol, 2013, p. 11.

longue durée ont conduit à des interventions plus systémiques, transformant parfois l'aide humanitaire en succédané de la capacité de la communauté internationale à trouver des solutions diplomatiques ou militaires ou, plus simplement, à se substituer durablement aux défaillances des États⁴⁰.

Deuxièmement, les attentes de la communauté internationale et, en particulier, celles des donateurs par rapport aux organisations humanitaires ont considérablement augmenté en termes quantitatifs et qualitatifs⁴¹. Le champ du travailleur humanitaire s'est naturellement élargi, passant de la mission du sauveur à celui du médecin. Ainsi on ne se contente pas seulement d'agir sur les effets immédiats et de soulager les souffrances, mais on travaille aussi sur les causes, on se préoccupe de garantir ou de rétablir des droits, de poser les bases d'un développement durable, d'effacer les griefs historiques ou de lutter contre l'impunité des auteurs de violations⁴².

Le concept d'approche intégrée développé par l'ONU est progressivement passé du maintien de la paix classique à un projet de transformation global, conjuguant opérations de police, stabilisation par la force, établissement d'un État de droit, programmes de développement et réponse humanitaire⁴³. On essaie de prévenir, d'anticiper, de hâter le retour à la normale ou encore d'intégrer dans les approches tous les paramètres de la vulnérabilité et du développement humain et sociétal. Il s'agit parfois aussi de transformer sur le fond les sociétés affectées jugées parfois archaïques en les faisant évoluer, en s'attaquant parfois aux racines de leurs traditions, en modifiant les équilibres sociaux existants.

C'est ici que l'humanitaire croise le chemin de l'idée de progrès et de justice universelle⁴⁴. Le rapprochement quasi inexorable de l'action humanitaire avec le projet d'*amélioration civilisationnelle* l'a aussi éloigné de la réponse aux besoins fondamentaux. En se rapprochant du social et surtout du politique – alors que, dans une certaine mesure, l'action humanitaire s'était construite, si ce n'est contre, du moins à l'écart du politique, autant par philosophie que par souci d'efficacité – les frictions avec les sociétés et les gouvernements ont nécessairement augmenté. Le soupçon de néo-colonialisme n'est souvent pas si distant de l'idée de transformation sociale et le progrès peut susciter la méfiance. Ce mouvement de fond vers une vision plus globale des besoins et des aspirations suscite ainsi parfois le rejet là où il était plus facile d'obtenir un consensus sur le commun dénominateur de l'urgence, par définition moins ambitieux mais aussi moins contraignant. L'extension des domaines

40 Jennifer C. Rubenstein, *Between Samaritans and States, The political Ethics of Humanitarian INGOs*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

41 Hugo Slim, « Global Welfare: A Realistic Expectation for the International Humanitarian System? » in John Mitchell, *ALNAP Review of Humanitarian Action: Evaluation Utilization*, ODI, Londres, 2006.

42 Joel R. Charny, « Upholding Humanitarian Principles in an Effective Integrated Response », *Ethics & International Affairs*, Vol. 18, n° 2, 2004, pp. 13-20.

43 Victoria Metcalfe, Alison Giffen et Samir Elhawary, *UN Integration and Humanitarian Space: An independent study commissioned by the UN Integration Steering Group*, HPG, ODI et Stimson Center, Londres, décembre 2011.

44 *Ibid.*

d'intervention a rendu d'autant plus complexe la mise en œuvre de l'indépendance et de la neutralité, réelles ou perçues. Comme Peter Maurer l'a très justement expliqué :

En théorie, nous aspirons tous à la paix dans le monde, au développement et à la sécurité et nous comprenons tous que l'action humanitaire a ses limites en termes de résolution ou de prévention des causes des crises. Mais, dans la pratique, notre expérience montre que l'accès d'urgence aux populations vulnérables dans certaines des zones les plus contestées dépend de la capacité à ne pas mêler les objectifs humanitaires à d'autres objectifs « transformatifs », qu'ils soient d'ordre économique, politique, social ou liés au respect des droits de l'homme⁴⁵.

Évolutions technologiques

L'utilisation et le développement de nouvelles technologies spécifiques dans les domaines de la collecte et de l'analyse de l'information, de la dématérialisation des biens (transferts électroniques de fonds) ou encore du transport (drones) appliquées à l'humanitaire représentent aussi un défi réel pour l'application de certains principes⁴⁶.

Ces technologies⁴⁷ si elles améliorent la connaissance ou la compréhension des problèmes, l'efficacité de la réponse et qu'elles permettent d'étendre les contacts avec les personnes affectées, possèdent également le potentiel d'affaiblir l'application de ces mêmes principes en modifiant en profondeur les modèles opérationnels existants. Les technologies de communication permettent aux acteurs humanitaires d'envoyer des messages précis et vérifiés, et de recevoir des informations de première main, ceci pouvant les conduire à travailler en plus grande indépendance et impartialité.

L'utilisation de nouvelles technologies peut avoir un impact négatif sur la perception qu'ont les autorités, ou les populations elles-mêmes, de la neutralité des organisations qui les utilisent. Ainsi la mise en œuvre de certaines techniques *invasives* d'investigation (imagerie satellite, *crowdsourcing*) et le partage de ces données peuvent faire peser des doutes sur les intentions des organisations qui les mettent en œuvre. La concentration des actions sur les personnes connectées peut également introduire des discriminations de fait pour ceux qui n'ont pas la possibilité de faire partie du réseau. Enfin la virtualisation des rapports avec les bénéficiaires et la désagrégation des vulnérabilités en besoins mesurables doivent par exemple nous interroger sur notre devoir d'humanité et notre engagement de proximité avec les populations affectées et notre compréhension globale de leurs souffrances.

45 Peter Maurer, « Diplomatie humanitaire et action humanitaire fondée sur des principes », discours prononcé à La Maison de la Paix, Genève, 2 octobre 2014, disponible sur : <https://www.icrc.org/en/document/webcast-peter-maurer-humanitarian-diplomacy-and-principled-humanitarian-action>. Ce discours est également reproduit dans le présent numéro de la *Sélection française* de la Revue.

46 Voir, par exemple, *The Red Cross and Red Crescent's Principled Approach to Innovation*, American Red Cross, juillet 2015, disponible sur : <https://drive.google.com/file/d/0B6v07kjaKV-wTmJDWDNjZ0ctMHM/view>; Alexander Betts et Louise Bloom, *Humanitarian Innovation: The State of the Art*, OCHA Policy and Study Series, n° 009, 2014.

47 Patrick Meier, *Digital Humanitarians: How big data is Changing the Face of Humanitarian Response*, CRC Press, Boca Raton, FL, 2015.

Les défis opérationnels à l'action humanitaire de principe

Au-delà des éléments de contestation des principes liés à la modification des équilibres globaux et à l'évolution du secteur humanitaire, les principes humanitaires ont de tout temps été sujets à débat dans la pratique opérationnelle d'une organisation comme le CICR⁴⁸. Les contextes dans lesquels les acteurs humanitaires opèrent sont nécessairement des contextes chaotiques avec, en sus, une polarisation politique et une radicalisation inhérente aux situations de conflits armés, comme discuté précédemment. De ce fait, les dilemmes éthiques, la priorisation d'intérêts divergents, les négociations avec l'ensemble des acteurs sont indissociables de l'action humanitaire. Les principes humanitaires ne constituent qu'un guide – et non un dogme – pour naviguer dans ces eaux troubles et mouvementées. Bien que fournissant un compas moral clair, tel que défini par le principe d'humanité, il est difficile de faire entrer les principes dans des « cases » et ils ne se prêtent guère à une approche unique qui serait la même dans tous les contextes. Ils fournissent un cadre qui doit être utilisé avec une certaine constance (ce qui contribue à la prévisibilité, un élément important pour instaurer la confiance), mais aussi avec intelligence et créativité. Les études internes montrent clairement, par exemple, que la manière dont la neutralité est perçue – et présentée – dans des contextes de violence criminelle ou en présence de gangs est différente des situations de conflits à caractère plus politique⁴⁹.

Appliqués avec constance et intelligence, les principes fournissent un guide formidable pour les activités d'assistance humanitaire et de protection dans les circonstances les plus extrêmes, comme cela fut le cas en Afghanistan. Dans ce contexte, la constance avec laquelle les principes ont été appliqués a permis au CICR de maintenir sa présence durant des décennies de conflit et d'opérer de part et d'autre des lignes de front. Comme Antonio Donini l'a souligné en 2010, « [j]usqu'à présent, seul le CICR a été en mesure de développer avec les talibans un dialogue régulier sur les questions de l'accès et de l'acceptation ». Il avait aussi relevé que « par exemple, l'OMS doit s'appuyer sur les contacts du CICR pour mener ses campagnes de vaccination⁵⁰ ». Cependant, cette acceptation et l'accès rendu possible – qui ont pu bénéficier à d'autres acteurs telle l'OMS – ne furent pas un processus facile, ainsi que Fiona Terry l'a souligné dans l'étude du CICR sur la neutralité en Afghanistan. Bien sûr le CICR a dû faire face à de multiples obstacles, y compris l'assassinat de

48 Il est communément admis que l'aide humanitaire, ainsi que ses principes directeurs, ont de tout temps été instrumentalisés et manipulés à des fins politiques. Voir, par exemple, Antonio Donini (dir.), *The Golden Fleece: Manipulation and Independence in Humanitarian Action*, Kumarian Press, Sterling, VA, 2012.

49 Le CICR s'est récemment doté d'une doctrine sur le rôle de l'Institution dans les situations de violence qui n'atteignent pas le seuil d'un conflit armé. Cette doctrine reconnaît, par exemple, les limites du rôle du CICR en tant qu'« intermédiaire neutre » dans les situations où la nature des violences est essentiellement criminelle. Voir « Le rôle du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) dans les situations de violence qui n'atteignent pas le seuil d'un conflit armé, Doctrine, février 2014 », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 96, n° 893, *Sélection française* 2014/1, pp. 206–236, disponible sur : <https://www.icrc.org/fr/revue-internationale/article/le-role-du-comite-international-de-la-croix-rouge-cicr-dans-les>.

50 Antonio Donini, « Entre marteau et enclume : intégration ou indépendance de l'action humanitaire ? », *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 92, n° 880, *Sélection française* 2011/1, pp. 146 et 141.

l'un des membres de son équipe en mars 2003. La situation a requis persévérance, constance et créativité dès lors que le CICR, dans le respect des principes « s'est efforcé de démontrer à toutes les parties les avantages qu'il y avait à disposer d'un intermédiaire neutre en cas de conflit⁵¹ ».

L'étude interne réalisée par le CICR sur l'application des Principes fondamentaux a mis en lumière un certain nombre de défis auxquels les collaborateurs de l'institution doivent faire face dans leurs activités quotidiennes et la manière dont ces Principes sont mis en œuvre dans de telles circonstances. La typologie des défis et les exemples discutés ci-dessous démontrent les tensions constantes entre des priorités et objectifs souvent contradictoires.

Les défis inhérents au cadre logique des principes humanitaires

L'analyse de la réalité opérationnelle d'une organisation comme le CICR fait apparaître un certain nombre de dilemmes inhérents à la logique même des principes. Ainsi, certains de ces principes se retrouvent parfois en tension voire en contradiction directe entre eux. C'est le cas par exemple de l'impératif moral d'humanité qui, par glissement sémantique, a pu justifier des actions politiques et coercitives mettant en péril la capacité des organisations humanitaires d'accomplir leur mission. Au niveau global, l'« impératif humanitaire » a ainsi souvent justifié des interventions militaires, que ce soit au nom du « droit d'ingérence humanitaire⁵² » ou de la « responsabilité de protéger⁵³ », qui compliquent la capacité des organisations humanitaires – non armées, elles – d'apporter assistance et protection de manière impartiale, notamment aux populations associées à la partie contre laquelle l'intervention est menée⁵⁴.

51 F. Terry, « Le CICR en Afghanistan », *op. cit.* note 33.

52 Un concept développé par le juriste français, Mario Bettati, qui peut être compris comme un « droit à l'intervention humanitaire », selon lequel les États ont un droit d'ingérence dans les affaires internes d'un autre État en cas de violations massives du droit international humanitaire ou du droit international des droits de l'homme. Voir Mario Bettati, *Le droit d'ingérence : Mutation de l'ordre international*, Odile Jacob, Paris, 1996.

53 La responsabilité de protéger, connue sous le nom de R2P (en anglais : *responsibility to protect*), concerne l'obligation des États à l'égard de leurs populations et de toutes les populations en cas de risque de génocide et d'autres crimes de masse. Les trois piliers de la R2P, comme indiqué dans le Document final du Sommet mondial de l'ONU de 2005 (A/RES/60/1, par. 138 à 140) et énoncés par le Rapport du Secrétaire Général de 2009 (A/63/677) sur la mise en œuvre de la responsabilité de protéger, sont :

- l'État a la responsabilité première de protéger ses populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre l'humanité, y compris l'incitation à les commettre ;
- il incombe à la communauté internationale d'encourager et d'aider les États à pleinement se conformer à cette obligation ;
- il incombe à la communauté internationale de mettre en œuvre les moyens diplomatiques, humanitaires et autres moyens pacifiques appropriés pour protéger les populations de ces crimes. Si un État n'assume manifestement pas la protection de sa population, la communauté internationale doit être prête à mener une action collective pour protéger les populations, conformément à la Charte des Nations Unies.

54 Voir, par exemple, Fabrice Weissman (dir.), *À l'ombre des guerres justes : l'ordre international cannibale et l'action humanitaire*, Flammarion, Paris, 2003 ; Bruno Pommier, « Le recours à la force pour protéger les civils et l'action humanitaire : le cas libyen et au-delà », *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 93, n° 884, *Sélection française*, 2011/3, pp. 171-193.

Mais cet impératif humanitaire présente souvent des dilemmes moraux au sein des organisations humanitaires elles-mêmes et peut entraîner des compromis sur les autres principes qui seront rarement au bénéfice des populations concernées. Ainsi, dans un contexte de famine qu'a connu la Corne de l'Afrique, le CICR s'est autorisé il y a quelques années un certain écart par rapport à une interprétation stricte du principe d'impartialité en s'engageant dans un projet de réhabilitation d'un canal en zone contrôlée par un groupe rebelle, sans avoir été impliqué dans la sélection des bénéficiaires et avec des capacités de surveillance et d'évaluation de la réponse limitées. Face à une situation humanitaire alarmante, cette décision visait à obtenir la confiance du groupe armé et à rétablir le dialogue en espérant que cela permettrait d'améliorer l'accès dans la zone et donc la réponse à des besoins pressants, au nom du principe d'humanité. Il s'est avéré par la suite que cette décision n'a pas pour autant abouti à un meilleur dialogue et accès, tout en créant un précédent potentiellement dommageable quant aux modalités d'action de l'institution. Cependant, à un autre moment, le CICR décida de suspendre ses activités d'assistance quand ce même groupe armé exigea de conduire des distributions lui-même, considérant qu'il s'agissait là d'un compromis inacceptable à l'indépendance et à la neutralité de son action. Selon le CICR, une « ligne rouge » avait été franchie, ce qui n'était pas acceptable au regard de son indépendance et de sa neutralité⁵⁵.

Ces exemples démontrent bien que l'interprétation des principes est toujours contingente. Même le principe supérieur d'humanité doit être interprété à la lumière des autres principes et des circonstances particulières du contexte opérationnel. Les principes donnent un cadre directeur à la prise de décision, mais ils ne sont jamais applicables sans mesurer les avantages et inconvénients entre la défense de la norme et les intérêts des personnes⁵⁶. Ils créent souvent des tensions entre le court et le long terme, entre sauver des vies aujourd'hui au prix de quelques compromis et maintenir la capacité de l'organisation à sauver des vies demain en assurant une certaine consistance pour conserver la confiance de tous. Les principes offrent un compas pour faire face aux dilemmes moraux auxquels les humanitaires sont invariablement confrontés. Or, pour reprendre les mots d'Hugo Slim, « un dilemme moral est un choix entre deux maux [traduction CICR]⁵⁷ ». Ces principes sont donc par nature difficiles à appliquer car ils impliquent des choix critiques, pas toujours satisfaisants, et une réévaluation et remise en question constante.

Les dilemmes soulevés par la question de la participation du CICR aux mécanismes de coordination humanitaire des Nations Unies illustrent quant à eux les tensions inhérentes qui peuvent exister entre l'impartialité et l'indépendance de l'action humanitaire. En effet, la coordination des activités humanitaires permet,

55 CICR, *op. cit.*, note 4.

56 Max Weber a décrit ce dilemme sous la forme de deux maximes différentes et irréductiblement opposées. L'organisation peut soit s'orienter selon l'éthique de la responsabilité [*verantwortungsethisch*], selon laquelle elle doit répondre des conséquences prévisibles de ses actions, ou décider selon l'éthique de la conviction [*gesinnungsethisch*] d'être comptable uniquement de l'application de la doctrine. Voir à ce propos. Max Weber, *Le savant et le politique*, Plon, 10/18, Paris 1995.

57 Hugo Slim, « Doing the Right Thing: Relief Agencies, Moral Dilemmas and Moral Responsibility in Political Emergencies and War », in Hugo Slim, *Essays in Humanitarian Action*, Oxford Institute for Ethics, Law and Armed Conflict, University of Oxford, 2012 (livre électronique).

en théorie, d'étendre l'impartialité de la réponse d'un niveau local et programmatique à un niveau plus systémique, sur l'ensemble du territoire affecté par une crise humanitaire. La coordination permet donc d'améliorer l'impartialité de la réponse de l'ensemble des acteurs humanitaires, à la différence de l'impartialité de la réponse individuelle de chaque organisation. Cependant, les bénéfices de la coordination sur le plan de l'impartialité et de l'efficacité de la réponse doivent être balancés avec les risques de perception, liés à son association avec des acteurs qui peuvent être considérés comme biaisés politiquement voire soutenant une partie au conflit. Ceci explique que, vis-à-vis du système des « clusters »⁵⁸, le CICR ait pris la décision de principe de ne pas y participer formellement du fait de la « redevabilité » que cela implique à l'égard du système onusien, perçu dans un certain nombre de conflits comme étant biaisé en faveur d'une partie du fait de son mandat politique et de son implication dans le maintien de la paix⁵⁹. Ceci n'empêche cependant pas l'institution de garder une attitude pragmatique et de constamment évaluer de manière contextuelle les bénéfices de la coordination par rapport aux risques de perception. Ainsi, il s'avère que, *de facto*, les délégués du CICR rencontrent et échangent régulièrement avec les « Équipes Humanitaires Pays » de l'ONU, soit sur une base bilatérale ou en tant qu'observateurs dans les réunions des « clusters », guidés par les principes et prenant dument en compte le contexte opérationnel et les risques de perception associés.

De plus, le CICR évaluera au cas par cas les bénéfices pour les populations affectées au regard des risques de perception et n'hésitera pas à développer des approches pragmatiques et innovantes permettant de tempérer ces risques au bénéfice de l'impartialité. Ce fut le cas dans un des contextes étudiés dans lequel des personnes déplacées avaient pris refuge sur une piste d'atterrissage contrôlée par une force multinationale et cernée par le groupe d'opposition que celle-ci était mandatée pour combattre. Sollicités pour établir un centre de soin pour subvenir aux nombreux besoins médicaux des déplacés, le CICR et la Société Nationale partenaire durent décliner cette demande du fait du risque d'affiliation avec la force multinationale. En revanche, le CICR et la Société Nationale décidèrent de créer un système de cliniques mobiles pour faire face à de sérieux besoins médicaux, tout en communiquant clairement et de manière transparente avec le groupe rebelle pour expliquer leur choix et leur approche.

Enfin, l'impartialité de la réponse humanitaire crée fréquemment des problèmes par rapport à la neutralité. Par exemple, une interprétation trop stricte du principe d'impartialité peut s'avérer contre-productive quant à la perception

58 Le système des « clusters » a été mis en place dans le cadre de la Réforme Humanitaire de 2005 développée par les Nations Unies. Cette approche organise la coordination des acteurs par groupes sectoriels, tels que sur la santé, l'habitat, la nutrition, etc. Voir « Cluster Coordination » sur le site du Bureau des Nations Unies pour la Coordination des Affaires Humanitaires (connu sous son acronyme anglais OCHA), disponible sur : <https://www.unocha.org/legacy/what-we-do/coordination-tools/cluster-coordination>.

59 Voir par exemple Jérémie Labbé et Arthur Boutellis, « Les opérations de maintien de la paix par procuration : conséquences des partenariats de maintien de la paix de l'ONU avec des forces de sécurité non onusiennes sur l'action humanitaire », *Revue Internationale de la Croix Rouge*, Vol. 95, n° 891/892, Sélection française 2013/3 et 4, pp. 47-70.

de neutralité d'une organisation et peut de ce fait entraver l'action humanitaire⁶⁰. Comme Fiona Terry l'a souligné dans son étude interne sur le Soudan et l'Afghanistan :

Si la neutralité en tant que concept a été comprise... dans le cadre de la présence du CICR au Soudan, la notion d'impartialité ne l'a pas été et la délivrance de l'assistance en fonction des besoins donne une impression de « favoritisme » lorsque les besoins ne sont pas les mêmes de part et d'autre [traduction CICR]⁶¹.

Cela peut être le cas, par exemple, lorsque des organisations humanitaires mettent uniquement l'accent sur les besoins des populations déplacées en ignorant complètement les besoins des populations résidentes, ce qui peut conduire à exacerber les ressentiments et les désaccords.

Le CICR s'efforce toujours – au Soudan et dans d'autres contextes – d'adapter sa réponse aux besoins spécifiques des différentes communautés en conduisant des évaluations auprès de toutes les communautés concernées des deux côtés des lignes de front. Aussi, c'est parce que ses équipes sont pleinement conscientes des possibles malentendus sur la neutralité du CICR qu'ils ont pris spécialement soin de demeurer à l'écoute de toutes les communautés et de leur expliquer comment le CICR travaille. Une telle interprétation du principe d'impartialité à la lumière de celui de neutralité permet de subvenir aux besoins les plus urgents, tout en prenant en compte de manière pertinente les besoins d'autres communautés qui pourraient se sentir lésées et, par là-même, entraver les opérations d'assistance en créant des risques de sécurité pour les communautés dans le besoin et pour le personnel du CICR.

Quelques défis contextuels à l'application des principes humanitaires

Comme montré précédemment, certaines tensions entre les principes sont inévitables. Au-delà des tensions inhérentes aux principes telles qu'illustrées ci-dessus, l'institution peut être amenée à faire preuve de flexibilité sur certains principes en raison de certaines circonstances particulières. L'étude de la pratique du CICR montre que des considérations de sécurité ou des contraintes imposées par les autorités en charge d'un pays ou territoire peuvent pousser l'organisation à adapter ses modes d'action, en utilisant la marge de manœuvre offerte par les Principes Fondamentaux.

L'utilisation d'escortes ou de protection armées constitue une bonne illustration du type de dilemmes créés par les contraintes propres aux contextes opérationnels dans lesquels les acteurs humanitaires agissent. La politique institutionnelle du CICR en la matière est parfaitement claire et déterminée par une interprétation stricte

60 Ce fut le cas au Myanmar par exemple où, dans un contexte de violences interconfessionnelles, l'aide humanitaire apportée aux populations musulmanes Rohingya, minoritaires, a pu attiser le ressentiment des communautés bouddhistes majoritaires envers les acteurs humanitaires, alors mêmes que ces dernières étaient moins dans le besoin. Voir Dana MacLean, « Myanmar's Rakhine State – Where aid can do harm », dans *Integrated Regional Information Network (IRIN)*, site d'information et d'analyse humanitaire, 3 juillet 2013, disponible sur : <http://www.irinnews.org/report/98351/analysis-myanmar-s-rakhine-state-where-aid-can-do-harm>.

61 F. Terry, *Research Project*, op. cit. note 33, p. 37.

des Principes Fondamentaux : le CICR ne recourt pas à la protection armée car, dans des contextes de conflit ou d'autres situations de violence, cela peut être perçu par l'une ou l'autre des parties au conflit comme une forme de collusion avec une partie adverse, voire conduire à ce que le CICR soit perçu comme étant directement une partie au conflit, ceci ayant pour conséquence d'en faire une cible. Pour assurer la sécurité de son personnel et de ses opérations, le CICR se fonde donc principalement sur la protection apportée par l'emblème de la Croix Rouge et du Croissant Rouge en droit international humanitaire et par un dialogue constant avec toutes les parties concernées – dialogue rendu possible par l'application même des principes – de manière à ce que cette protection soit comprise, reconnue et acceptée.

Cependant, il existe quelques rares exceptions à ce principe d'interdiction du recours aux protections armées, en reconnaissance du fait que des contraintes contextuelles spécifiques rendent parfois impossible l'obtention des garanties de sécurité suffisantes. La décision de déroger à cette interdiction est elle-même considérée à la lumière des Principes fondamentaux et n'est possible que pour se protéger de risques sécuritaires exceptionnels liés à la criminalité de droit commun, notamment dans des contextes de faillite de l'État de droit. Les risques de perception par les parties au conflit et par les communautés affectées, la sévérité des besoins, ainsi que la capacité continue de l'institution à mettre en œuvre une aide impartiale, basée uniquement sur une évaluation objective des besoins, sont parmi les éléments à prendre en compte dans le processus décisionnel.

L'analyse de la pratique du CICR montre que, lorsqu'à titre exceptionnel l'institution a recours à une protection armée, les Principes fondamentaux continuent de guider la prise de décision, notamment en vue de réduire l'impact potentiel sur la perception de l'organisation et donc sur sa capacité d'action. Le CICR a pu ainsi limiter la visibilité de l'institution lorsqu'opérant avec une protection armée, en limitant notamment l'utilisation de l'emblème de la Croix Rouge, de manière à atténuer le risque d'être perçu comme associé avec des acteurs armés. Dans la même veine, le CICR s'efforce autant que possible de choisir des compagnies de sécurité bénéficiant d'une réputation irréprochable. Ici, la logique de la protection armée ne doit pas enfreindre le principe de Neutralité qui indiquerait que le CICR s'assimile à une partie au conflit, et celle-ci ne peut être engagée que pour se protéger de la criminalité ordinaire et que si cette pratique est admise localement.

Les problèmes soulevés par le recours aux protections armées montrent que les Principes fondamentaux inspirent les politiques internes de l'institution, dictent et informent les exceptions et « écarts » à la règle imposés par des contraintes externes et, dans de telles circonstances, continuent de guider la prise de décision de manière à atténuer l'impact potentiel. Cela illustre la logique interne de principes qui permettent d'identifier les « lignes rouges » à ne pas franchir en théorie mais, reconnaissant la nature complexe des contextes de crise, donnent un cadre flexible et pragmatique à la prise de décision opérationnelle. Enfin, c'est grâce à la constance et à la prévisibilité avec laquelle le CICR applique ces principes, mais aussi une certaine adaptabilité aux contextes, que le CICR a réussi à maintenir une présence de part et d'autre des lignes de front dans quelques-unes des situations les plus

complexes et les plus instables au monde, que ce soit en Afghanistan, en République démocratique du Congo, en Colombie ou en Irak.

Défis et choix institutionnels quant à l'application des principes humanitaires

Les choix opérationnels ou orientations stratégiques des acteurs humanitaires – voire, parfois, leur nature ou raison d'être – peuvent également pousser les organisations à transiger sur les principes. Bien que les causes de tels choix ou orientations aient des origines souvent externes, ceux-ci présentent des défis à l'application des principes que nous qualifions d'internes ou d'institutionnels en ce qu'ils sont déterminés par les décisions prises au sein d'une organisation, que celles-ci soient de nature opérationnelle ou stratégique, engageant l'institution sur le court terme ou le long terme. À titre d'exemple, la décision d'une organisation de développer des programmes visant au renforcement de la résilience des populations intègrent des modes d'action humanitaires et de développement au service d'un même objectif opérationnel et stratégique. Or, comme Hugo Slim et Miriam Bradley l'ont relevé « alors que des stratégies de résilience sont adéquates et non contestées dans les nombreux cas de catastrophes naturelles, elles peuvent ébranler la neutralité des acteurs humanitaires dans des situations de conflit armé si l'amélioration des structures économiques et politiques est perçue comme avantageant une partie plus qu'une autre [traduction CICR]⁶² ». Ce type de tensions entre l'application des principes et les choix opérationnels et stratégiques d'une organisation sont particulièrement apparents pour les acteurs à mandats multiples, combinant aide humanitaire d'urgence, développement, voire promotion des droits de l'homme ou de la démocratie⁶³.

L'étude interne sur l'application des Principes fondamentaux par le CICR démontre que l'institution n'est pas exempte de telles tensions. En effet, certains choix opérationnels ou stratégiques soulèvent des défis récurrents. C'est le cas par exemple quand l'institution opère dans des contextes où les besoins humanitaires sont importants et liés à la violence armée, mais sans que ces situations atteignent le seuil d'applicabilité du DIH (telles des situations de violence armée d'origine criminelle ou situations post-confliktuelles). Il ressort de l'étude interne que l'acceptabilité de l'action humanitaire impartiale, neutre et indépendante du CICR est souvent liée à l'existence d'un conflit armé et à l'applicabilité du DIH. En effet, dans des contextes de violence urbaine, par exemple, où des besoins humanitaires importants peuvent exister du fait d'affrontements entre gangs et forces de sécurité, la neutralité de l'institution peut être difficile à expliquer tant aux autorités étatiques en lutte contre des groupes criminels qu'aux gangs qui sont motivés avant tout par le profit provenant de leurs activités⁶⁴. Dans des situations post-confliktuelles, l'impartialité et

62 Comme indiqué dans cette citation, ce ne sont pas tant les stratégies visant à renforcer la résilience des communautés qui ont un impact potentiel sur la neutralité, mais bien les modalités de mise en œuvre de ces stratégies qui peuvent être perçues comme à finalité politique. Hugo Slim et Miriam Bradley, *op. cit.* note 1, p. 7.

63 *Ibid.*

64 Pour une discussion sur les défis soulevés et le type d'activités déployées dans de tels contextes, voir : CICR, *op. cit.* note 49.

l'indépendance de l'action humanitaire peuvent être mal comprises par des autorités gouvernementales dont les priorités vont vers la reconstruction et des politiques de développement à moyen et long terme. Pour le CICR, le défi est alors d'inscrire ses programmes dans le cadre de ces plans de développement – les axant, par exemple, sur la reconstruction et la réhabilitation de régions considérées par les autorités comme d'importance stratégique dans leur objectif de consolidation de la paix – tout en gardant son autonomie pour évaluer les besoins des populations de manière objective et conduire ses programmes de manière indépendante.

Il existe également des contextes où les objectifs institutionnels stratégiques à moyen ou long terme peuvent créer certaines tensions avec l'application stricte des principes. C'est le cas par exemple quand, dans son rôle de promotion du DIH ou aux fins de diplomatie humanitaire⁶⁵, le CICR se doit de développer des relations cordiales, constructives et non-confliktuelles avec un État alors même que l'institution conduit des activités humanitaires sur son territoire. Dans de telles circonstances, l'accent mis sur l'action humanitaire impartiale, neutre et indépendante nécessaire à la mise en œuvre des activités d'assistance et de protection peut entrer en conflit avec l'objectif stratégique d'établir un dialogue stratégique à long terme avec ce même État. Cette tension créée par la concomitance d'objectifs opérationnels et d'objectifs stratégiques destinés par exemple à obtenir un soutien diplomatique, oblige l'institution à trouver un juste équilibre mais qui privilégiera l'action. Loin d'être rédhibitoire, surmonter cette tension force le CICR à construire un discours cohérent pour faire valoir la valeur ajoutée d'une action humanitaire impartiale, neutre et indépendante, qui peut à terme servir les objectifs stratégiques de l'institution.

Le prix à payer pour l'application des principes humanitaires

Enfin, l'étude a clairement mis en évidence le coût, tant réel que symbolique, d'une action humanitaire impartiale, neutre et indépendante, ce qui n'est pas sans représenter un réel défi pour les organisations humanitaires. En effet, appliquer les principes a un prix. L'application des principes de neutralité et d'indépendance, indispensables pour la mise en œuvre d'une action impartiale dans les contextes dans lesquels le CICR travaille, contraint souvent l'institution à développer ses propres moyens logistiques et de transport. À titre d'exemple, là où d'autres organisations humanitaires utilisent les transports aériens mis à disposition par les Nations Unies, le CICR se doit parfois d'affréter ses propres avions de manière à se différencier de l'ONU. Une telle décision sera justifiée dans des contextes où une force de maintien de la paix est partie au conflit, ou perçue comme telle, et où toute association avec les Nations Unies risque de mettre en péril l'acceptabilité du CICR par d'autres acteurs ou certaines communautés⁶⁶. Dans la même logique, le CICR peut être amené à de longues négociations avec des bailleurs institutionnels quand les conditions liées à la

65 CICR, *Le CICR : sa mission et son action*, Genève, mars 2009, p. 6, disponible sur : <https://www.icrc.org/fr/publication/0963-le-cicr-sa-mission-et-son-action>.

66 J. Labbé et A. Boutellis, *op. cit.*, note 59.

visibilité des logos de ces donateurs risquent d'affecter la perception de neutralité et d'indépendance de l'institution. Il est même arrivé que l'organisation reconditionne certains biens destinés à être distribués quand l'origine apparente des colis présentait un risque de perception négative dans un pays particulier.

La stricte application des principes a aussi pour conséquence de limiter l'engagement de l'institution dans certaines activités qui ont un contenu politique, telles que certaines campagnes de promotion des droits de l'homme, des activités de prévention des conflits ou de construction de la paix, ou de reconstruction et développement. Bien qu'ayant conscience que de telles activités ont le potentiel de s'attaquer aux causes des conflits – ou de prévenir des crises futures – celles-ci correspondent généralement à des projets d'ordre politique ou ont des objectifs de transformation sociale ou économique qui ne font pas l'unanimité, et auxquels certains acteurs peuvent être fermement opposés. L'implication du CICR dans de telles activités, aussi légitimes soient-elles, présente un risque non négligeable pour la pérennité et l'acceptabilité de ses opérations et serait, in fine, au détriment des besoins à court et moyen terme des victimes de conflits ou d'autres situations de violence. En ce sens, respecter les principes représente un coût pour le CICR en ce que cela limite la capacité de l'institution à développer des programmes propres à s'attaquer aux causes profondes des conflits.

Au-delà des principes : quelques conclusions opérationnelles

L'étude de la pratique opérationnelle des Principes Fondamentaux au CICR a montré que la bonne application des principes humanitaires ne relève pas d'un syllogisme selon lequel « neutralité + indépendance = aide humanitaire impartiale ». En effet, la réalité est plus compliquée et la capacité d'une organisation à mettre en œuvre une action humanitaire impartiale dépend de son aptitude à équilibrer des priorités et des perceptions contradictoires pour maintenir confiance et acceptation. Elle doit, par exemple, gérer en permanence les risques d'une association avec une partie à un conflit, une autorité politique, une idéologie ou un programme politique controversé et tout autre acteur susceptible de créer des antagonismes. Trouver cet équilibre relève donc plus de l'art que de la science. Il n'existe pas de formule universelle ou de manuel dans lequel il suffit de cocher les cases d'actions prédéterminées à entreprendre, et il n'y en aura sans doute jamais. Pour que les principes vivent et restent pertinents dans des contextes changeants, cette faculté d'interprétation des principes à l'aune des situations concrètes est essentielle. Un résultat optimum demande à la fois une certaine cohérence dans leur application, ainsi qu'une très bonne connaissance non seulement d'un environnement opérationnel donné mais aussi du contexte global.

L'étude interne a mis en lumière un certain nombre d'atouts ou de caractéristiques à cultiver ainsi qu'un certain nombre de bonnes pratiques permettant à l'institution d'appliquer les Principes avec une certaine rigueur, constance et flexibilité. Cela est essentiel pour permettre à l'institution de maintenir sa présence et sa proximité avec les communautés affectées sur le long terme, parfois sur plusieurs décennies, en demeurant souple et en s'adaptant à l'évolution des contextes.

L'approche pluridisciplinaire du CICR

L'étude interne sur l'application des Principes Fondamentaux a mis en évidence l'atout que représente la riche palette d'activités que le CICR peut offrir pour surmonter certains défis. L'institution a en effet une large gamme d'activités à disposition pour mettre en œuvre sa mission, qui se décline en quatre approches distinctes mais complémentaires : 1) l'approche protection, qui vise à protéger la vie et la dignité des victimes de conflits en s'assurant notamment que les autorités et autres acteurs respectent leurs obligations et les droits des individus ; 2) l'approche assistance, dont l'objectif est de couvrir les besoins essentiels des populations en terme de santé, d'assainissement sanitaire, d'accès à l'eau, d'alimentation et de sécurité économique ; 3) l'approche coopération, qui vise à coordonner et optimiser l'action humanitaire des différentes composantes du Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ; et 4) l'approche centrée sur la prévention des violations dont le but est de créer un environnement favorable au respect de la vie et de la dignité des personnes par la promotion du DIH et d'autres corps de droit applicables⁶⁷. Cette « pluridisciplinarité » permet de renforcer l'application des Principes Fondamentaux, en premier lieu le principe d'impartialité car elle permet de proposer des services adaptés aux besoins variés de différents catégories de victimes, que ce soit des détenus, des personnes victimes de violences sexuelles, des communautés agro-pastorales ayant perdu leur bétail, ou des enfants séparés de leur famille.

Au-delà du principe d'impartialité, cette large palette d'activités permet de générer de multiples occasions de dialogue et d'offres de services pertinentes aux différentes parties à un conflit, aux communautés affectées et autres acteurs d'influence. Ainsi, comme l'a relevé Fiona Terry dans le cadre d'une étude sur la neutralité du CICR en Afghanistan, les formations en premiers secours proposées à la police afghane ont permis d'atténuer la perception d'une institution jugée parfois trop proche des Talibans – du fait notamment des activités médicales conduites en zones rebelles – en démontrant que ce type d'activités proposées à toutes les parties ne constitue pas une interférence dans le conflit⁶⁸. Cette multitude d'activités complémentaires permet de développer un dialogue avec l'ensemble des acteurs concernés, que ce soit les populations affectées elles-mêmes au travers des distributions d'aide, les autorités civiles lors de la planification de programmes d'assainissement sanitaire, les autorités militaires ou groupes armés lors des activités de sensibilisation sur le DIH, les autorités pénitentiaires par le biais des activités de détention, ou encore les autorités judiciaires par l'entremise des activités de promotion du droit.

L'importance de quelques pratiques et caractéristiques institutionnelles clés

Au-delà du respect des Principes, un certain nombre de caractéristiques du CICR sont apparues comme essentielles à travers l'ensemble des contextes étudiés pour gagner la confiance de tous et obtenir l'accès aux populations affectées. À ce titre, la

67 CICR *op. cit.* note 65, pp. 14-17.

68 Fiona Terry, « le CICR en Afghanistan », *op. cit.* note 33.

transparence, la confidentialité (ou discrétion), la cohérence, la proximité avec les populations, la capacité opérationnelle à répondre rapidement aux besoins, et les qualités individuelles du personnel sont autant de caractéristiques cruciales pour l'image d'une organisation humanitaire. Le respect des Principes – notamment neutralité et indépendance – est autant une question de perception qu'une question d'application objective. Projeter un certain nombre de caractéristiques positives facilite la mise en œuvre des principes, permet de gagner la confiance des autorités, des communautés comme d'autres interlocuteurs et de façonner leur perception.

La transparence est particulièrement essentielle dans les contextes opérationnels. L'application des principes est rarement parfaite et, même si elle l'était, les organisations humanitaires doivent régulièrement composer avec certaines perceptions voire des accusations de partialité, quand celles-ci ne sont pas elles-mêmes à l'origine de certains « écarts » dans l'application des principes du fait de contraintes particulières. Une communication systématique et transparente avec l'ensemble des parties et autres acteurs d'influence est capitale pour expliquer les objectifs de l'organisation, les choix opérationnels ainsi que les contraintes auxquelles l'organisation fait face.

Une communication transparente avec toutes les parties prenantes est également essentielle pour expliquer certaines pratiques et politiques du CICR qui sont parfois sujettes à critique ou qui sont mal comprises, comme son approche confidentielle. Ce dialogue bilatéral et confidentiel avec les parties au conflit constitue une autre pratique clé qui permet au CICR de maintenir un degré d'acceptation nécessaire pour appeler ceux qui violent le DIH à le respecter et de négocier un accès sûr pour apporter un aide humanitaire impartiale⁶⁹. Même si elles n'adoptent pas cette approche strictement confidentielle propre au CICR, une certaine discrétion de la part des organisations humanitaires sur certains sujets particulièrement sensibles ou controversés peut contribuer à gagner la confiance des acteurs clés et donc renforcer la perception de neutralité et d'indépendance de ces organisations⁷⁰.

La cohérence de l'action apparaît également comme une caractéristique primordiale, notamment en ce qu'elle renforce le caractère prévisible de l'organisation. S'agissant du CICR, cette cohérence trouve en large partie ses origines dans son mandat spécifique et son rôle de gardien du DIH, qui lui confèrent une certaine objectivité ; dans sa présence opérationnelle, sa proximité et ses contacts avec les acteurs des conflits et les victimes, qui entretiennent sa crédibilité ; et dans son application des Principes Fondamentaux qui en font un acteur perçu comme « strictement » humanitaire. Ces trois piliers que sont le DIH, les opérations et les Principes fondamentaux, sont la base de la cohérence et du caractère prévisible de l'institution, qui contribuent à maintenir la confiance, elle-même nécessaire à

69 Pour plus d'informations sur l'approche confidentielle du CICR, voir Note du CICR sur la confidentialité, « Le privilège de ne pas divulguer des informations confidentielles », dans le présent numéro de la *Sélection française de la Revue*.

70 Ce « policy brief » met bien en lumière les liens et tensions existants entre plaidoyer public et neutralité, dans le cas particulier du Darfour : Humanitarian Policy Group (HPG), *Humanitarian advocacy in Darfur: the challenge of neutrality*, HPG Policy Brief 28, Overseas Development Institute, Londres, octobre 2007.

l'acceptabilité permettant de garantir tant la sécurité du personnel que l'accès aux victimes.

Bien que certaines de ces caractéristiques soient propres au CICR et ne puissent être répliquées telles quelles par d'autres, assurer un minimum de constance et de transparence est à la portée de toutes les organisations ; ceci peut grandement contribuer à une application cohérente – et perçue comme telle – des principes humanitaires.

Importance de la contextualisation

L'analyse de la pratique opérationnelle du CICR a révélé que la contextualisation des Principes Fondamentaux relève également de la communication. Ainsi, comme souligné précédemment, la manière dont la neutralité est perçue – et démontrée – dans un contexte de violences urbaines par exemple⁷¹, est différente par rapport à une situation de conflit, à caractère plus politique. Dans un cas particulier, le CICR a développé une forme de « neutralisation du vocabulaire ». Le personnel terrain du CICR a entrepris d'adapter sa rhétorique pour éliminer tout vocabulaire ressenti comme provocateur et a compilé une terminologie alternative, plus acceptable pour les acteurs en présence. Par exemple, au lieu de parler de « gangs », « groupes criminels » ou de « trafiquants de drogue », l'institution a employé l'expression plus neutre de « acteurs organisés de la violence ». Cette mesure, à première vue essentiellement cosmétique, a été intégrée à un important travail de diffusion et de sensibilisation entrepris pendant plusieurs mois auprès des acteurs de la violence et a contribué à terme à améliorer l'acceptabilité et l'accès dans les zones identifiées comme stratégiques.

Cette approche a trouvé un écho dans la pratique de la Croix-Rouge libanaise, dans un contexte de polarisation interconfessionnelle, qui a consisté à « neutraliser » le nom de ses volontaires en les enjoignant d'utiliser des surnoms dénués de toute connotation confessionnelle⁷². Cette pratique a permis de renforcer l'acceptabilité des volontaires par les communautés ainsi que leur capacité de déploiement partout au Liban.

Pour sa part, le CICR a développé des programmes visant à mieux comprendre la culture, les normes et les coutumes locales ou nationales, de manière à identifier les points de convergences et les similarités avec les normes du DIH, ainsi que la résonance locale et l'universalité des Principes Fondamentaux. Il en est ainsi d'un colloque international organisé en Algérie sur « L'Émir Abdelkader et le droit international humanitaire », qui visait notamment à explorer l'apport de cette figure historique algérienne au droit humanitaire et aux principes sous-tendant l'aide humanitaire⁷³, ou encore du travail entrepris il y a quelques années par la délégation

71 Pour un descriptif approfondi du rôle du CICR dans de tels contextes, incluant une brève analyse de la neutralité du CICR, voir CICR, *op. cit.*, note 49.

72 Sorcha O'Callaghan et Leslie Leach, *op. cit.* note 35.

73 CICR, « Algérie : colloque international sur le thème "L'Émir Abdelkader et le droit international humanitaire" », Communiqué de Presse 13/98, 27 mai 2013, disponible sur : <https://www.icrc.org/fre/resources/documents/news-release/2013/05-27-algeria-abdelkader-foundation.htm>.

du CICR en Somalie sur *Biri-ma-Geydo*, une compilation de règles traditionnelles somalis et de règles de la *charia* contenant des principes similaires à ceux du DIH⁷⁴. De telles initiatives de contextualisation du cadre normatif et opérationnel de l'action humanitaire contribuent à une meilleure compréhension de l'environnement local et permettent d'ajuster la communication institutionnelle et opérationnelle sans modifier la substance du cadre normatif.

Finalement, l'étude interne du CICR a montré que la contextualisation de l'action humanitaire peut aussi s'étendre aux ressources humaines. En effet, la représentativité ethnique ou religieuse du personnel, contribue également à projeter la neutralité et l'impartialité de l'organisation. Il en est de même de l'origine du personnel international. En effet, le personnel expatrié est souvent considéré comme moins impliqué dans un contexte donné et donc plus apte à entretenir une image de neutralité. Cependant, il arrive dans un certain nombre de contextes que cet avantage puisse se transformer en risque quand la nationalité du personnel est associée à une puissance étrangère impliquée, directement ou pas, dans un conflit.

Conclusion

On constate un certain paradoxe entre l'apparente simplicité des Principes humanitaires et les défis auxquels son application est confrontée dans des situations bien réelles. Opérationnaliser les principes relève sûrement plus de l'art que de la science. Appliquer les Principes signifie les interpréter à la lueur de contextes changeants. Bien que disposant de dizaines d'années d'expérience, le CICR est encore confronté à des contradictions, des dilemmes et parfois même au rejet de son action destinée à assister et protéger les victimes de conflits armés ou d'autres situations de violence. Les bonnes intentions et une planification rigoureuse ne garantissent pas nécessairement des résultats positifs.

Ce sont les parties concernées qui décident, finalement, si une organisation peut ou non travailler. Appliquer de bonne foi les Principes ne garantit pas l'acceptation, l'accès ou la sécurité dans toutes les situations. De plus, on constate une difficulté inhérente à l'objectif de vouloir secourir toutes les victimes, sur un pied d'égalité, dans des contextes où les narratifs belliqueux visent à désigner les vainqueurs des perdants, les bons combattants des mauvais et les belligérants légitimes de ceux qui ne le sont pas. De fait, il est tout à fait possible que des organisations ouvertement partisans puissent opérer bien plus librement dans les territoires contrôlés par les belligérants qu'elles soutiennent que celles obéissant aux Principes. En revanche, la capacité de telles organisations à fournir assistance et protection de chaque côté des lignes de front, dans des régions contrôlées par d'autres belligérants, demeure contestable.

Le CICR reconnaît cependant que son approche humanitaire « classique » comporte quelques limites d'ordre stratégique : l'action humanitaire fondée sur les

74 CICR, « Somalie : le droit traditionnel au service du dialogue avec les groupes armés », 10 novembre 2014, disponible sur : <https://www.icrc.org/fr/document/somalie-le-droit-traditionnel-au-service-du-dialogue-avec-les-groupes-armes>.

principes ne vise pas à s'attaquer aux causes profondes des conflits et autres crises humanitaires, et il peut être parfois difficile de concilier cette approche avec une approche de développement nécessaire pour donner aux pays et communautés affectés les moyens de se reconstruire. Les principes humanitaires ne sont pas forcément bien adaptés à la notion d'un humanitaire « transformatif » qui viserait à créer des sociétés meilleures.

En outre, il peut être nécessaire parfois d'utiliser des moyens coercitifs, dûment autorisés par la Charte des Nations Unies, pour sauver des vies dans des circonstances extrêmes. Mais toute organisation humanitaire qui s'associerait à de tels efforts risque par là-même de perdre sa capacité à opérer sur le long terme dans un tel environnement. Toute organisation véritablement acquise à respecter et appliquer les principes humanitaire doit également reconnaître et accepter les limitations inhérentes que cela implique.

Le CICR plaide pour une meilleure reconnaissance et un plus grand respect de ces différents modes d'action et approches et, en cas de besoin, d'une meilleure distinction entre eux, de manière à optimiser la complémentarité de ces approches. Ainsi, selon le Président du CICR, Peter Maurer :

Le mode opératoire du CICR n'est pas forcément la meilleure manière d'opérer pour tous. « Neutre, impartial et indépendant » n'est pas la solution à tout problème ou à toute situation, mais cela est utile dans des contextes spécifiques. Cela montre le besoin de mettre en œuvre des activités et rôles distincts, complémentaires et séparés. Le CICR fera de son mieux pour maintenir son approche basée sur les principes. Cela n'empêche pas d'autres acteurs de conduire des activités de rétablissement de la paix ou de défense des droits de l'homme. En revanche, une certaine distinction reste importante et il ne faut pas confondre ces approches différentes [traduction CICR]⁷⁵.

Quel avenir pour les principes humanitaires ? Il semble assez probable que les situations qui réclament l'engagement des acteurs humanitaires prendront des formes nouvelles, de même que la compréhension et l'analyse des vulnérabilités issues de ces situations. Par ailleurs, la propre vision du CICR de l'action humanitaire, autrement dit ce que l'institution considère comme moral, efficace, pertinent ou justifié, va nécessairement évoluer. Les caractéristiques nouvelles des conflits vont nécessairement conduire les organisations à développer de nouvelles stratégies pour une application pertinente des principes. Ces mutations mettront certainement les Principes fondamentaux à l'épreuve, comme toutes les évolutions ayant affecté l'action humanitaire au cours des 50 dernières années.

Il faut néanmoins se rappeler que ces Principes ne sont pas seulement des bons outils pour de bons ouvriers. Ils sont aussi le reflet d'une aspiration, d'une volonté qui ne se limite pas à la notion d'efficacité et d'utilitarisme. Ils portent l'espoir

75 Peter Maurer, « At a Crossroads », discours prononcé à l'occasion d'une conférence organisée par The Norwegian Refugee Council à Bruxelles le 4 décembre 2012. Voir NRC, *Principles in Practice: Safeguarding Humanitarian Action*, Brussels, 4 décembre 2012, p. 11, disponible sur : <http://principlesinpractice.org/uploads/event/Documents/conference-report-brussels-safeguarding-humanitarian-action.pdf>.

que l'humanité est possible malgré certaines circonstances tragiques qui conduisent à la nier ou à en douter⁷⁶.

Les auteurs font le pari que les valeurs qui sous-tendent les Principes seront plus que jamais pertinentes dans les crises futures. En attendant, les auteurs appellent toutes les organisations à être plus honnêtes et transparentes dans la définition de leurs ambitions et de leurs capacités ou de leur volonté de véritablement appliquer les Principes dans l'action. Naturellement, si les Principes humanitaires prouvent leur extrême utilité dans la réponse impartiale aux besoins les plus urgents des victimes dans un territoire affecté par une crise, ils trouvent vite leurs limites si les objectifs des acteurs humanitaires ont pour ambition de transformer la société.

76 On relira ici avec fascination l'ouvrage de Claude Lévi-Strauss, *Race et histoire*, Paris, Denoël, 1999 (1952), pp 19-26.