

L'humanitaire appartient-il à tout le monde ?

Réflexions autour d'un concept (trop ?) largement utilisé

par

JEAN-LUC BLONDEL

Le terme « humanitaire », d'usage pourtant ancien, a connu ces dernières années un succès sans précédent, au risque, d'ailleurs, de perdre sa consistance dans la multitude des us et abus dont il fait l'objet. On met fréquemment ce terme en opposition au « politique », en particulier à la politique étrangère, y compris dans sa dimension militaire. À l'inverse, d'autres le récupèrent de manière outrageuse (voir l'expression « guerre humanitaire » utilisée dans le cadre du conflit au Kosovo en 1999). Rien de radicalement nouveau ici, certes, mais qui mérite tout de même une discussion. Nous la ferons essentiellement sous l'angle du droit et de l'action humanitaires, du point de vue d'un acteur engagé dans une organisation spécifique, le Comité international de la Croix-Rouge.

L'humanitaire concerne au premier chef l'être humain et met la personne au centre de sa préoccupation. Par « humanitaire », nous n'entendons ainsi pas une, ou des actions particulières, mais le souci de mettre le bien de l'homme, la préservation de sa dignité au cœur de toute action, et ce, à l'endroit de tout homme. C'est sans doute là l'ambition commune des principaux instruments du droit international visant à protéger la personne humaine : les droits de

JEAN-LUC BLONDEL est chef de la Division de la doctrine et coopération au sein du Mouvement, Comité international de la Croix-Rouge.

l'homme, le droit des réfugiés et le droit international humanitaire (dans une certaine mesure, c'est aussi un objectif du droit pénal international). S'il existe trois corps de droit, c'est bien sûr que les circonstances particulières dans lesquelles peut se trouver l'être humain varient et nécessitent une réponse appropriée, mais ces trois « cousins » juridiques veulent le défendre contre les excès, les abus, ou les déficiences dans l'exercice du pouvoir politique, militaire ou policier à son endroit.

Une politique peut-elle être humanitaire ?

Le droit humanitaire s'intéresse à l'homme comme être essentiel, dans sa souffrance, son désarroi ou son abandon, au-delà des considérations utilitaires, militaires, économiques, politiques¹. Nous ne jugeons cependant pas pertinent d'opposer l'humanitaire au politique, au militaire, ou à l'économique. Ce que dit le droit humanitaire, ou ce qu'exige une action humanitaire indépendante, c'est une juste distinction des genres et une bonne articulation des champs de responsabilité des différents acteurs. En effet, la politique inclut l'humanitaire comme un de ses paramètres ; cela se manifeste au moins de deux manières :

- en ratifiant les Conventions de Genève de 1949, leurs Protocoles additionnels de 1977, ou tout autre traité de droit international humanitaire, les États manifestent clairement leur volonté de respecter et de faire respecter ce droit en toutes circonstances ; c'est donc bien une action politique qui est attendue d'eux, dans la promotion du droit et des valeurs humanitaire ;
- en conséquence, nombre d'États incluent une dimension humanitaire dans leurs objectifs nationaux et internationaux, notamment en apportant un appui financier à des organisations privées ou à des institutions internationales qui se « spécialisent » dans l'humanitaire.

¹ Jean-Luc Blondel, « Signification du mot « humanitaire » au vu des Principes fondamentaux de la Croix-Rouge et du Croissant-

Rouge », *RICR*, n° 780, novembre-décembre 1989, pp. 532-540.

En termes de personnes, et non seulement de programmes politiques ou de lignes budgétaires, nous voulons croire que certains responsables gouvernementaux sont personnellement intéressés à promouvoir une telle orientation, autant par conviction ou expérience que dans le sens d'une politique gouvernementale bien comprise dans sa globalité. Nous ne croyons cependant pas, et n'attendons nullement, qu'un programme gouvernemental puisse être exclusivement humanitaire : il doit logiquement assurer d'autres tâches (par exemple, la sécurité des citoyens), tenir compte d'autres demandes, effectuer des arbitrages entre des groupes variés dont les intérêts, même légitimes, ne peuvent pas tous être pleinement satisfaits. Tout pouvoir doit également veiller à conserver suffisamment de soutien (médias, électeurs, etc.) pour durer ; il cherchera donc à préserver ses propres objectifs en opérant les choix qui lui semblent répondre au mieux à sa stratégie. Dans ce sens, il sera obligé, espérons avec quelque douleur, de choisir entre « victimes utiles » et « victimes moins utiles », les intérêts à court terme ne pouvant pas toujours être conciliés avec la défense à long terme, et où que ce soit, celle de la dignité humaine.

Nous pensons, de même, que l'action militaire n'est pas imperméable aux préoccupations humanitaires. D'abord, et c'est fondamental, les États, et leurs armées, ont accepté la limitation de l'engagement militaire que représente, justement, le droit international humanitaire. Ensuite, les armées, non combattantes pourrions-nous dire, peuvent rendre des services, notamment logistiques, aux organisations humanitaires. Nous ne jugeons cependant pas opportun que des armées, instruments d'une politique nationale — ou dans certains cas, intergouvernementale (comme l'OTAN) — puissent se substituer à ces organisations : elles restent en effet l'expression et l'image d'un pouvoir, qu'elles illustrent par le déploiement de la force, et donc de la contrainte, exercée ou potentielle. Certes, une différence doit être faite entre des situations de catastrophes naturelles et celles qui résultent d'un conflit armé : dans le premier cas, l'engagement de l'armée peut préserver, aux yeux des victimes, l'image d'une force altruiste et politiquement désintéressée ; il n'en va certainement pas de même dans un conflit, où les armées sont naturellement vues par ces mêmes victimes comme la cause de leur souffrance, quand bien même l'intervention

militaire peut être fondée (ou pour le moins se présenter) comme justifiée pour mettre frein à une situation d'abus ou de violation des droits de la personne.

Nous croyons donc très juste l'observation d'un participant à la deuxième rencontre de Wolfsberg, qui déclarait que « bien que tout soit lié, bien que tout ait des implications politiques, bien que les sphères de l'humanitaire, du développement et du politique se recoupent, les différents acteurs ne peuvent pas se substituer les uns aux autres ; les trois sphères ont des frontières, même si ces frontières connaissent des changements »².

À notre sens, il peut donc y avoir une politique humanitaire (dans le sens d'une politique qui inclut une dimension humanitaire), du militaire humanitaire, voire de l'économique humanitaire. Mais quelle sera la part du « spécifiquement humanitaire », de l'humanitaire « pur » ? La pureté, ici, n'existe pas vraiment et les humanitaires ne sont pas nécessairement d'une moralité supérieure à celle des politiques ou des militaires. Il font un autre métier, c'est tout. Le « métier » des humanitaires est d'apporter, de manière efficace, et le cas échéant rapidement, l'aide dont les victimes ont besoin, et de la distribuer de manière impartiale.

Quels principes invoquer ?

L'objet du présent article n'est pas de discuter en détail des dimensions, risques et possibles ambiguïtés de l'action humanitaire³, mais d'en examiner le fondement doctrinal. Si à l'origine les Principes fondamentaux d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance étaient vus comme propres à la Croix Rouge⁴, ils sont souvent

² *Report on the Second Wolfsberg Humanitarian Forum*, 5-7 June 1998, ICRC, Geneva, p. 87. (Traduction CICR)

³ Voir notamment J. Moore (éd.), *Des choix difficiles. Les dilemmes moraux de l'humanitaire*, Paris, Gallimard, 1999 ; J. H. Rosenthal (ed.), *Ethics and International Affairs, A reader*, 2nd ed., Carnegie Council on Ethics and

International Affairs, Washington D.C., 1999 ; K. A. Maynard, *Healing Communities in Conflict. International Assistance in Complex Emergencies*. Columbia University Press, New York, 1999.

⁴ Qui comprennent également : caractère volontaire, unité et universalité.

utilisés par d'autres (notamment des organisations non gouvernementales, voire des gouvernements) pour justifier leur action. Mais, dans tous les cas, sans y attacher la même signification, ni la même rigueur dans leur mise en œuvre. Bien sûr, la Croix-Rouge ne peut pas avoir le monopole de l'interprétation de concepts qui ne lui appartiennent pas en propre, mais elle peut exiger, au moins, que l'on ne dénature pas son action pas l'usage abusif fait par d'autres⁵.

Le principe d'humanité — c'est en tout cas évident pour ceux qui ont du cœur et que pousse, à un degré ou à un autre, l'exigence de la solidarité — peut être revendiqué par beaucoup⁶. Il ne s'agit peut-être pas à proprement parler d'un principe, mais d'une intention, d'un objectif. C'est dans l'examen des autres principes que se précisera la dimension concrète de l'engagement ainsi motivé.

Nous estimons que toute action humanitaire, quel que soit son auteur (organisations non gouvernementales, États, Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge), doit observer le principe d'impartialité, si tant est qu'elle veut se présenter comme humanitaire. Nous ne parlons pas ici de l'impartialité mesurée à l'échelle universelle, où les besoins les plus urgents ne sont certainement pas (hélas!) l'aune à laquelle la politique et l'économie internationales déterminent leurs priorités. Mais de l'impartialité dans une action particulière dans les opérations de secours: il serait profondément inhumain de déterminer la qualité et la quantité de secours autrement que selon le degré d'urgence des besoins. Nous ne disons pas qu'il en va toujours ainsi, mais nous rejetons comme abject et non humanitaire tout favoritisme, racisme, privilège politique, religieux ou ethnique qui pourrait motiver l'action sur le terrain.

⁵ Sur l'interprétation «classique» des Principes fondamentaux, voir J. Pictet, *Les Principes fondamentaux de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, Institut Henry-Dunant, Genève, 1979; François Bugnion, *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre*, CICR, Genève, 1994, en particulier pp. 424-432, 944-951 et *passim*.

⁶ Voir encore Hugo Slim, *Sharing Universal Ethic. Spreading the Principle of Humanity Beyond Humanitarianism*, ECHO/ODI Conference on Principled Aid in an Unprincipled World: Relief, War and Humanitarian Principles, London, 1998.

En revanche, nous n'attendons pas que toute action humanitaire soit neutre ni indépendante. On peut en effet tout à fait imaginer qu'une organisation prenne parti pour un camp et lui apporte une aide exclusive ; une telle entreprise restera humanitaire. De même, une organisation qui dépend d'un seul donateur ou d'un seul parti peut apporter une aide utile, quelle que soit sa marge de manœuvre politique. Mais dans les deux cas imaginés, toujours dans le respect, au moment de l'action, du principe d'impartialité. Pour la Croix-Rouge, ils vont certainement de pair⁷, mais le lien ne s'impose pas pour tous.

N'est-il pas alors démodé, irréel, de vouloir, comme le fait la Croix-Rouge, le CICR en particulier, maintenir à tout prix ensemble les principes d'impartialité, de neutralité et d'indépendance ? Le CICR croit-il échapper aux pressions politiques ? Ou ne fait-il pas preuve d'une coupable naïveté en pensant que son action pourrait faire fi des ambiguïtés et des pièges que pose toute action sur le terrain des conflits ? La réponse est non, dans les deux cas, bien sûr. Toute action porte une part d'ambiguïté, est soumise à des pressions. Seule l'inaction échappe aux critiques, et encore. Celui qui agit est sans cesse sous le feu, d'abord, des ses propres interrogations : est-ce assez ? est-ce bien fait ? faudrait-il faire autrement ? ailleurs ? plus longtemps ? Le travailleur humanitaire, s'il est honnête, doit presque toujours avouer qu'il devrait faire mieux, et plus. Il est le premier à voir l'immensité des souffrances, l'intensité des destructions, l'ampleur des besoins, et son action lui semblera toujours trop modeste, insuffisante. Il sera également choqué, à juste titre, par la « concurrence » d'autres acteurs, la partialité des médias, l'insuffisance des ressources et l'aveuglement, souvent feint et hypocrite, des États ou de la « communauté internationale ».

Nous ne voulons pas dire, ni défendre la thèse que l'action humanitaire menée par le CICR pourrait échapper aux pressions politiques : le « nageur » qu'est l'acteur humanitaire qui, selon Jean

⁷ Voir Marion Harroff-Tavel, « Neutralité et impartialité. De l'importance et de la difficulté pour le Mouvement international de la

Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, d'être guidé par ces principes », *RICR*, n° 780, novembre-décembre 1989, pp. 563-580.

Pictet, nage dans les eaux de la politique sans cependant s'y noyer, parfois « boit la tasse » ou a besoin d'une bouée amie. Mais l'existence de pressions politiques, la récupération de l'action humanitaire par les parties au conflit n'ôtent en rien l'exigence de la neutralité, et seule l'indépendance permet, pour reprendre l'image du nageur, d'aller d'une rive à l'autre sans être emporté par le courant. Ne pas prendre parti, c'est se placer aux côtés de ceux qui souffrent, qui sont désemparés, abandonnés, manipulés. C'est aussi assurer une action dans la durée : conservant la confiance de tous, la Croix-Rouge pourra offrir ses services, non seulement dans l'urgence, mais aussi dans un processus de réconciliation, toujours nécessaire, dans la reconstruction, dans le rétablissement de nouvelles relations au sein de la communauté, entre les communautés. La diabolisation de l'adversaire, l'assimilation de tout un peuple (un pays) à la politique de ses dirigeants, le seul recours aux armes, cela représente-t-il des solutions durables ? est-ce pour ces « idéaux » que le CICR devrait abandonner son indépendance et sa neutralité ?

La neutralité : démodée ou dangereuse ?

Un autre reproche fait au CICR, et parfois à la Croix-Rouge en général, serait d'adopter une neutralité complice, alors même qu'il faudrait dénoncer les violations des droits des personnes affectées par un conflit, une situation de violence ou d'oppression. Il convient de rappeler que neutralité — et en tout cas pour le CICR — ne veut pas dire silence ; il y a cependant plusieurs manières de parler, d'attirer l'attention sur des manquements ou des injustices. Ces dernières années, le CICR s'est d'ailleurs engagé de manière extrêmement visible et... audible pour le respect du droit humanitaire. Le CICR ne perd pas sa neutralité quand il relève des violations du droit international humanitaire, puisque son mandat se base précisément sur ce droit : au contraire, la désignation des manquements fait partie du travail de mise en œuvre dudit droit. Inversement, le « silence » du CICR en certaines circonstances n'est pas un alibi ni une faiblesse ; il n'intervient pas publiquement, parce que, dans son analyse, d'autres moyens seront mieux à même d'atteindre le but recherché : une protection efficace des victimes d'un conflit armé. Là encore, il

nous semble important de mettre l'accent sur la durée, de maintenir la possibilité d'agir avec toutes les parties à un conflit, de laisser sa chance aux évolutions politiques, aux changements de personnes, aux transformations progressives d'une société ou d'un gouvernement. La dénonciation peut être un aveu de faiblesse, une réaction sans suite possible à une situation ressentie comme bloquée. Le travail de persuasion, de constant et insistant dialogue, peut, quant à lui, demander davantage de courage, exiger une mobilisation beaucoup plus longue des énergies. L'«ingérence dans les affaires intérieures» d'un pays peut être nécessaire ; ailleurs, ou à d'autres moments, le respect de la souveraineté d'un État (mais certainement pas la soumission à celle-ci) représentera un instrument plus solide pour influencer un acteur politique ou militaire.

Le principe de neutralité, affirmé par le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, fait l'objet de nombreux malentendus : on le soupçonne, on l'a vu, de mener à une complicité avec des gouvernements peu soucieux du respect de la personne humaine, on le croit expression de la naïveté propre aux âmes généreuses. Au sein même du Mouvement, certains l'identifient à la passivité et veulent lui adjoindre, au moins, un qualificatif : neutralité active. En fait, la neutralité de la Croix-Rouge est très précisément l'illustration de sa volonté d'action : la neutralité n'est pas une fin en soi, mais le moyen de (mieux) agir. Neutre, et donc active ; active parce que neutre, voilà ce qu'est la Croix-Rouge. L'action dont nous parlons ici est non partisane, ou plutôt : elle cherche l'efficacité dans une prise de parti pour la seule victime ; elle ne veut s'aligner ni sur une qualification politique ni sur un choix excluant une partie de la population dans le besoin.

Des rôles différents, des responsabilités spécifiques pour chacun

Nous n'avons pas l'arrogance de prétendre qu'une voie est, par principe, meilleure qu'une autre. Dans un monde complexe, aux menaces multiples, il serait illusoire de vouloir réduire l'action humanitaire à un seul modèle. Nous mettons plutôt notre confiance, comme le démontre, notamment, Paul Bonard dans la complémen-

rité des modes d'action des acteurs humanitaires⁸: la dénonciation (contraindre), la persuasion (convaincre), la substitution (remplacer) ont toutes, suivant les situations et les problèmes à résoudre, une valeur intrinsèque. Les mêmes acteurs ne peuvent cependant pas tous utiliser le même mode d'action, ni en changer à tout moment: il en va de leur crédibilité et de leur efficacité. Rien ne peut éviter le trouble moral, et ce serait une illusion de croire qu'on puisse échapper aux dilemmes éthiques que pose toute action⁹. Sans compter que l'action, y compris l'action humanitaire, doit faire face à une «écologie» qui, pour utiliser une expression d'Edgar Morin, rend impossible une maîtrise totale sur aucun processus: «Il faut être conscient de ce que j'appelle l'écologie de l'action»: une action échappe de plus en plus à la volonté et aux intentions de son initiateur, parce qu'elle entre dans les jeux d'inter-rétroactions qui sont ceux du milieu social ou politique. Les conséquences à long terme d'une action politique sont totalement imprévisibles. À cela, il faut associer l'incertitude éthique. Si les moyens vils corrompent les finalités nobles, il peut arriver que des finalités viles se retournent contre leurs auteurs en vertu de l'écologie de l'action, comme il peut arriver que des nobles finalités soient captées comme moyens pour des finalités viles»¹⁰. Cela vaut aussi, avec certaines nuances, pour l'engagement humanitaire et doit appeler chaque acteur engagé dans ce domaine à une constante modestie et à la prudence.

Proche de l'humain dans ce qu'il a de plus personnel et, en même temps de plus universel — sa souffrance —, le «travailleur humanitaire» sait la fragilité de son engagement. Mais de cette modestie naît aussi sa force, ou pour le dire comme Antonio Bruel: «La humildad de Cruz Roja es la que le permite saber lo que puede hacer

⁸ Paul Bonard, *Les modes d'action des acteurs humanitaires. Critères d'une complémentarité opérationnelle*, CICR, Genève, 1998.

⁹ Voir à ce propos l'éclairante analyse d'Hugo Slim, *Doing the Right Thing. Relief Agencies, Moral Dilemmas and Moral*

Responsibility in Political Emergencies and War, Studies on Emergencies and Disaster Relief No. 6, Nordiska Afrikaninstitut, Uppsala, 1997.

¹⁰ E. Morin et S. Naïr, *Une politique de civilisation*, Arléa, Paris, 1997, p. 27.

hoy, y su creatividad y animo de progreso lo que debe aprender hoy para poder hacer mañana»¹¹.

Nous plaïdons ainsi fortement pour la distinction entre les acteurs, la responsabilisation de chacun dans son domaine, afin d'apporter à la souffrance humaine la plus grande variété de réponses possibles. Une complémentarité qui reste donc attentive à la multiplicité des situations, mais aussi des « réponses » à des besoins en constant changement : une complémentarité dans l'espace (chacun à sa place, pour couvrir, par exemple, un territoire et par une bonne coordination, réussir à apporter l'assistance qui importe aux victimes) et dans le temps (permettre dans la durée, au-delà de l'urgence, à une communauté de retrouver sa dignité, son autonomie, sa créativité). L'humanitaire (et ses différents acteurs), le militaire (en ce qu'il peut apporter de sécurité), la politique (transcendant les intérêts particuliers pour viser au bien du plus grand nombre) ont chacun une place dans cette construction. Mais l'humanitaire, en particulier, ne peut pas remplacer la politique (mais la politique, ou le militaire peut « jouer à l'humanitaire », ce qui ne résout pas grand-chose). Il est donc impératif de chercher, ensemble, dans le respect mutuel, les meilleures solutions pour celui que tous nous prétendons servir : l'être humain atteint par la violence ou le désarroi.

●

¹¹ Antonio Bruel i Carreras, *Ciento Cuarenta Años de Utopía. Reflexiones acerca de los principios fundamentales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja*, Cruz Roja Española, Madrid 1999, p. 28. « C'est l'humilité qui per-

met à la Croix-Rouge de savoir ce qu'elle peut entreprendre, et c'est sa créativité et son esprit de progrès qui lui indiquent ce qu'il faut apprendre aujourd'hui pour pouvoir agir demain. » Traduction CICR.

Abstract

Is humanitarian action everybody's affair?

Reflections on an overworked concept

by JEAN-LUC BLONDEL

“Humanitarian” (as in “humanitarian action” or “humanitarian endeavour”) has become a household word in recent times. Often it has been distinctly misused, as in the expression “humanitarian intervention”. The author of this article, a senior ICRC staff member, gives a reminder that humanitarian action is intended above all to safeguard and promote the welfare of human beings and to shield them from violence and the abuse of power. He then discusses several policy issues which explain or support humanitarian policy. To sum up, he draws some conclusions which should preserve the true nature of humanitarian action in the present circumstances. In particular, he urges that a diversified approach be adopted to achieve the common goal, namely, to protect people in distress.

REVUE INTERNATIONALE DE LA CROIX-ROUGE

INTERNATIONAL REVIEW OF THE RED CROSS
