

Guerre et humanitaire

Rony Brauman

2017

Dictionnaire de la guerre et de la paix, Presses universitaires de France (PUF), 2017.

Le *Centre de réflexion sur l'action et les savoirs humanitaires* (CRASH) a été créé par Médecins sans frontières en 1999. Sa vocation : stimuler la réflexion critique sur les pratiques de l'association afin d'en améliorer l'action.

Le Crash réalise des études et analyses portant sur l'action de MSF dans son environnement immédiat. Elaborées à partir des cadres et de l'expérience de l'association, ces textes ne représentent pas la « ligne du parti » MSF, pas plus qu'ils ne cherchent à défendre une conception du « vrai humanitaire ». Leur ambition est au contraire de contribuer au débat sur les enjeux, contraintes, limites – et par conséquent dilemmes – de l'action humanitaire. Les critiques, remarques et suggestions sont plus que bienvenues, elles sont attendues.

The *Centre de reflexion sur l'action et les savoirs humanitaires* (CRASH) was created by Médecins Sans Frontières in 1999. Its objective is to encourage debate and critical reflexion on the humanitarian practices of the association.

The Crash carries out in-depth studies and analyses of MSF's activities. This work is based on the framework and experience of the association. In no way, however, do these texts lay down the 'MSF party line', nor do they seek to defend the idea of 'true humanitarianism'. On the contrary, the objective is to contribute to debate on the challenges, constraints and limits –as well as the subsequent dilemmas- of humanitarian action. Any criticisms, remarks or suggestions are most welcome.

Guerre et humanitaire

Rony Brauman

L'aide délivrée à titre humanitaire se définit comme assistance désintéressée apportée à des personnes en graves difficultés, auxquelles nous lie la seule appartenance à l'humanité. Elle se distingue en principe d'autres formes d'aide, motivées par un soutien politique ou des liens de solidarité communautaire. Bien qu'acceptable par tous, cette définition ne rend compte ni de ses variations de sens dans la courte histoire qui est la sienne, ni de la confusion et des contradictions des usages courants du mot. En pratique, l'humanitaire s'entend plus largement comme assistance à des populations civiles éprouvées par une crise grave, sous la réserve implicite que les acteurs soient considérés comme légitimes par l'opinion générale et seulement à cette condition. On peut en juger en examinant dans quelles situations le mot est -ou n'est pas- utilisé : peu d'observateurs ont qualifié d' « humanitaire » l'aide apportée aux victimes des catastrophes naturelles du Pakistan (séisme de 2005 et inondations de 2010) par des organisations liées aux talibans, ou encore par le Hezbollah au Liban suite à la guerre de 2006. Le terme est largement utilisé, au contraire, pour qualifier l'aide apportée par les forces d'occupation occidentales en Afghanistan. On peut mesurer les variations de significations dans le temps en constatant qu'il aurait été et serait encore incongru d'affubler de cet épithète le plan Marshall (1947) ou le pont aérien vers Berlin à l'époque du blocus soviétique (1948-49), alors que c'est ce qui fut fait lors du siège de Sarajevo (1992-95). Au temps de la guerre du Vietnam, nul ne s'interrogeait sur l'existence d'une « crise humanitaire » ni ne qualifiait d'humanitaire l'assistance aux populations civiles mise en œuvre par l'armée américaine ; quant à l'aide civile (médicaments, vélos, groupes électrogènes) que des organisations « anti-impérialistes » envoyaient dans le pays, elle relevait de la solidarité politique et il aurait été déplacé, voire désobligeant, de la qualifier d'humanitaire. L'Armée rouge en Afghanistan, dans les années 1980, apportait également une aide aux civils, que seuls les soutiens de l'invasion qualifiaient d'humanitaire. Les exemples ne manquent pas qui illustrent le caractère tantôt flottant et incertain, tantôt normatif et assertif du vocable « humanitaire », mais toujours pris dans des rapports de pouvoir que la guerre ne fait qu'intensifier. Pour tenter de saisir et d'analyser les enjeux politiques et éthiques de l'humanitaire dans la guerre, il est indispensable d'avoir à l'esprit la variabilité des usages, publics et experts, du terme. Si incohérents qu'ils puissent parfois être, ils se rassemblent pourtant sous une logique commune en tant qu'ils sont d'abord tributaires du jugement politique général que l'on porte sur les acteurs et le contexte de l'aide, bien avant son contenu et ses modalités de distribution. C'est pourquoi, partant de la création de la Croix-Rouge, nous examinerons ici tant l'environnement que les pratiques de l'humanitaire dans la guerre, sans pour autant prétendre en faire l'histoire. Nous nous intéresserons à leur commencement à la fin du XIXe siècle puis aborderons directement l'époque contemporaine post-coloniale, en variant les échelles et en restituant les points de vue et enjeux contradictoires.

Civiliser la guerre

Secourir les soldats tombés sur le champ de bataille, les soustraire aux hostilités dès lors qu'ils sont hors de combat, protéger ceux qui leur prodiguent leur aide, voilà qui résume le contenu du premier traité diplomatique humanitaire, signé à Genève le 22 août 1864 par douze États. Jusqu'alors, au XIXe siècle, l'épithète humanitaire désignait une disposition d'esprit bienveillante, une confiance dans la capacité de l'humanité à s'améliorer. Apparue pour la première fois en France en 1835 sous la plume du poète et député Lamartine, le mot désignait ce « qui vise au bien de l'humanité ». Son emploi ironique, voire railleur, est cependant attesté par le Dictionnaire de l'Académie de 1884 qui le définit ainsi : « se dit de certaines opinions, de certaines doctrines, qui *prétendent* avoir pour objet le bien de l'humanité ». Avec la convention de Genève et la création de la Croix-Rouge, il ne renvoyait plus seulement à une anthropologie optimiste, à un

universalisme pacifiste, mais aussi et principalement à un dispositif d'assistance et un ensemble de normes. Des sociétés de secours avaient vu le jour auparavant, des interventions popularisées par la presse avaient été conduites par des philanthropes en faveur des blessés et malades sur divers champs de bataille, mais les unes et les autres relevaient d'initiatives privées. Notons ici le rôle de l'information, en cette époque où apparaissent les « nouvelles du jour ». A l'âge des rotatives et du télégraphe, le spectacle de la souffrance changeait d'échelle, la description d'un carnage sur des champs de bataille lointains pouvait être lue dans les foyers européens dès le lendemain. Le tableau effrayant de milliers de soldats britanniques mourant de dysenterie avait été dépeint par le quotidien *The Times* lors de la guerre de Crimée (1853-1856), suscitant un mouvement de protestation auquel les autorités répondirent par le renforcement du dispositif de soins défaillant. Florence Nightingale, déjà connue en Grande-Bretagne pour son engagement dans l'action sociale, la réforme des *Poor Laws* et l'amélioration des soins, y joua un rôle primordial avec le soutien des autorités britanniques.

C'est dans ce contexte que l'assemblée de seize Etats réunie en août 1864 sur les bords du Léman, intitulée « Conférence internationale pour la neutralisation du Service de santé militaire », affirmait l'engagement permanent des signataires, bientôt rejoints par la plupart des autres puissances, à recueillir et soigner malades et blessés militaires, et cela « à quelque nation qu'ils appartiennent ». Reconnaissables par leur emblème, une croix de Malte rouge sur fond blanc adoptée en hommage au drapeau suisse, les services de santé devaient désormais être respectés, protégés en droit, et non laissés au bon vouloir discrétionnaire des chefs militaires. Là, dans la promesse d'inviolabilité des installations de soins, résidait l'événement originare. L'ordre politique qui ordonnait le sacrifice et la mise à mort était accepté comme une réalité indépassable, celle-ci étant attestée par l'existence de la violence armée de toute éternité. A défaut de pouvoir supprimer la guerre, il fallait tenter de la civiliser. « *Inter Arma Caritas* », la guerre n'était pas mise en question, seules l'étaient les souffrances excessives qu'elle suscitait, faisant l'objet d'une première codification internationale. Protestant ardent, admirateur de Napoléon III, le philanthrope suisse Henry Dunant est à l'origine de la Croix-Rouge, dont il décrit le projet dans « Un Souvenir de Solférino », publié en 1862, livre écrit en réaction au spectacle des mourants abandonnés sur le champ de bataille de Solférino (1859), où il se trouvait pour tenter de rencontrer l'empereur français. Dans cet ouvrage qui connut un grand succès en Europe, il proposait « [...] pendant une époque de paix et de tranquillité, de constituer des sociétés de secours dont le but serait de faire donner des soins aux blessés, en temps de guerre, par des volontaires zélés, dévoués et bien qualifiés pour une telle œuvre. » Ces secouristes, ainsi que les hommes mis hors de combat, écrivait-il, devaient être protégés au nom d'un « principe international, conventionnel et sacré » reconnu par les États. Henry Dunant fut, avec le pacifiste Frédéric Passy, le premier lauréat du prix Nobel de la paix en 1901.

La « conduite des hostilités » allait par la suite, au fil des trois conventions ultérieures tenues à Genève (1906, 1929, 1949), être soumise à des obligations croissantes concernant prisonniers, populations civiles, dont celles des territoires occupés, ainsi que combattants et victimes des conflits armés internes dans les protocoles additionnels de 1977. Le champ d'application du droit humanitaire a été peu à peu élargi, bornant le droit de détruire des vies et des biens, obligeant à une assistance matérielle sélective. D'emblée, l'évidente tension entre permis de tuer et incitation à faire vivre apparut comme une contradiction insurmontable à des personnalités pacifistes du XIXe siècle, telles Florence Nightingale ou le futur prix Nobel de la paix Alfred Fried, qui n'y virent en premier lieu qu'une tentative de rendre la guerre aimable. Si cette tension n'est plus au centre des débats, elle conserve une certaine actualité, sous une forme renouvelée, celle de la rhétorique des « guerres humanitaires ». Le tracé de la ligne distinguant protégés et sacrifiés change selon les époques, les « frontières de l'intolérable » (Fassin, Reichtmann, 2004) que se donne toute société varient selon le lieu et le moment. Ainsi certaines munitions, comme les balles explosives, firent-elles l'objet d'une interdiction à l'initiative du tsar Alexandre II : interdites dans les guerres entre « nations civilisées », c'est-à-dire les États signataires, autorisées contre les « sauvages », à

savoir les populations à coloniser. La Déclaration de Saint-Pétersbourg (1868) qui proscrit certains projectiles confirme une norme coutumière rejetant l'usage d'armes causant des « souffrances inutiles ». Incorporée dans les règlements de La Haye de 1899 et 1907, elle est la référence évoquée dans le préambule des conventions ultérieures signées à la Haye édictant « les lois et coutumes de la guerre ». Droit de Genève et droit de La Haye constituent les deux branches du droit humanitaire international, adopté comme norme universelle par des États dont la plupart furent à l'origine des déchainements de violence contre les civils lors des guerres de la fin du XIXe et du XXe siècle. Ce rapprochement met en lumière l'affirmation de pouvoir en quoi consiste le geste d'énoncer des interdits, position de domination que s'attribuaient les « nations civilisées » sur le monde.

Des bénéfiques politiques

Le cadre normatif des conventions de Genève, garanties et promues par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et par les États eux-mêmes en tant que signataires, justifie que l'on date de la création du CICR et de l'adoption de la convention de 1864 l'institution de l'action humanitaire dans la guerre. Les relations de pouvoir et les rapports de force dans lesquels le Comité prenait place expliquent toutefois que les soins aux blessés prodigués lors des guerres ultérieures sous l'emblème humanitaire ne répondirent pas pour autant à l'exigence de neutralité dont rêvaient les fondateurs de l'institution. Les sociétés nationales de Croix-Rouge créées par les États signataires de la convention furent en pratique mobilisées au service exclusif des soldats de leurs pays respectifs et furent partie prenante aux propagandes de guerre dès 1870 (Hutchinson). Une société appartenant à un pays non engagé dans le conflit pouvait néanmoins fournir de l'aide aux victimes sans considération de nationalité. Ce fut le cas de la Croix-Rouge britannique durant la guerre franco-prussienne de 1870, laquelle réservait ses soins à ses seuls soldats lorsque son pays était engagé. Pendant la guerre des Boers, (1899-1902), ce sont des organismes privés se démarquant de la Croix-Rouge qui tentèrent de fournir une aide aux victimes civiles de la guerre, c'est-à-dire en l'occurrence à des populations considérées comme ennemies. La *Society of Friends*, organisme quaker, ou encore le *Boer War Committee* mis en place par des féministes pacifistes, furent de ceux-là. La prise en charge médicale des soldats malades et blessés, les visites et l'assistance aux prisonniers militaires et civils, l'assistance aux populations civiles prises dans la guerre se développèrent, banalisant peu à peu la présence de secouristes civils sur les champs de bataille et dans leur proximité.

L'objection opposée à l'humanitaire de guerre par les pacifistes fut *de facto* surmontée par la prise en considération des vies sauvées, qu'une stratégie d'abstention au nom du refus de la guerre aurait de fait condamnées. Une autre objection, celle-ci en provenance de militaires, fut posée dès les négociations portant sur la conduite des hostilités. Pour certains stratèges, imposer des limitations entraînerait le prolongement de la guerre et donc des souffrances accrues ; selon eux, l'usage intense, non restreint, de la violence était seul à même de permettre une victoire rapide épargnant *in fine* plus de vies humaines. L'aide aux populations déplacées ou occupées, chapitre important de l'humanitaire dans la guerre, a sans cesse réactivé cette critique, renouvelée dans les années 1990 par les discours sur l'« économie de guerre ». Cette expression désigne la captation des ressources de l'assistance par les belligérants et leur usage à des fins guerrières, processus par lequel les conflits seraient ainsi entretenus au détriment des victimes au nom desquelles il est mis en œuvre. Notons que l'objection opposée par les stratèges militaires s'apparente à celle posée par les pacifistes concernant les combattants, en ce que l'une et l'autre privilégient une vision plus théorique qu'empirique du monde. Les uns pensent la guerre comme un pur rapport de forces militaires tandis que les autres conçoivent des rapports humains et sociaux sans violence.

L'assistance apportée aux victimes de la disette et des épidémies consécutives qui sévirent dans le nord de la France et en Belgique pendant la Grande Guerre offre un aperçu des enjeux

pratiques et de la difficulté à trancher cette question d'une manière générale. Selon les Britanniques, qui avaient placé la Belgique sous blocus, l'assistance alimentaire protégeait les Allemands des émeutes qui se seraient probablement produites sans elles, facilitant donc l'occupation en la rendant moins cruelle. C'était notamment la position de Churchill. Pour les Allemands, qui réquisitionnaient une grande part des ressources alimentaires du pays pour nourrir leurs troupes, elle légitimait le blocus et la présence d'étrangers en zone occupée. Le ravitaillement fut pour l'essentiel collecté et acheminé par la *Commission for Relief in Belgium* (CRB), organisation américaine dirigée par l'industriel Herbert Hoover. Propriété des États-Unis, alors neutres, les denrées étaient distribuées par un comité belge sous supervision de représentants de la CRB. L'intervention qui dura près de trois ans a certes dispensé les occupants de cette obligation mais nul ne saurait dire s'ils s'en seraient acquittés en son absence. En tout état de cause, son existence était utile aux divers belligérants, les raisons avancées par chacun d'entre eux pour s'y opposer décrivant l'intérêt effectif que son ennemi en retirait. Sans doute est-ce paradoxalement la raison pour laquelle elle put avoir lieu, l'utilisation politique de l'aide - son « instrumentalisation » - en situation de guerre étant une condition constante de son existence avant d'en être une critique. En d'autres termes, il est raisonnable de penser que c'est parce que le coût politique de son refus était plus élevé que celui de son acceptation que les belligérants ont laissé apporter une aide essentielle, parfois vitale, à des centaines de milliers de civils en territoires occupés. Hier comme aujourd'hui, au-delà des droits et obligations théoriques contenus dans le DIH, c'est généralement dans une telle configuration d'intérêts changeants et croisés que peuvent se déployer les organisations de secours sur les terrains de conflits.

Du Biafra à l'Indochine

La première génération de l'action humanitaire de guerre est née dans l'Europe impériale à l'âge du télégraphe et du chemin de fer. La deuxième génération est apparue au milieu de la guerre froide, à l'époque de la décolonisation, des transports aériens et de la télévision. Les observateurs s'accordent pour en situer l'émergence pendant la guerre du Biafra (1967-70) déclenchée par la sécession de la province orientale du Nigéria. Dans le territoire contrôlé par les forces sécessionnistes et encerclé par l'armée gouvernementale fut mis en place un dispositif de secours regroupant diverses sociétés de Croix-Rouge, notamment française et scandinaves, sous l'égide du CICR ainsi que des organisations d'aide liées aux églises protestantes et catholique. Un pont aérien organisé depuis l'île de Sao Tome, alors portugaise, ravitaillait les équipes internationales en médicaments et en vivres, et les combattants en armes et munitions. L'ampleur de l'aide apportée aux Biafrais tout autant que la diversité des acteurs de secours - Croix-Rouge, Églises, ONG - suffiraient à faire de cette intervention l'événement inaugural de cette nouvelle époque de l'aide humanitaire. Une dimension supplémentaire s'y ajoute cependant, lui donnant un relief particulier : la dénonciation d'un génocide comme axe dominant de la communication sur les victimes biafraises. Le contraste des registres de mobilisation de l'opinion publique est frappant entre la guerre du Vietnam (1965-75), lieu d'un combat « héroïque » contre l'impérialisme américain, et celle du Biafra, lieu du « massacre des innocents. » On parlait de trois mille enfants succombant chaque jour. Le sort effroyable des civils captifs dans le réduit biafrais se montrait dans les images d'enfants décharnés agonisant sous l'objectif de caméras de télévision. L'indépendance du Biafra, qui supposait le tracé d'une nouvelle frontière, étant politiquement irrecevable, ce fut la souffrance des victimes innocentes de cette guerre, les enfants en premier lieu, symboles de l'extermination en cours, qui fut mise en avant pour en justifier la poursuite. Financée par les services spéciaux français, cette guerre psychologique fut mise en œuvre par une agence de communication politique et relayée par les églises, de nombreux médias et une partie des organisations humanitaires. L'amnistie générale prononcée par les autorités nigérianes dès la reddition des forces indépendantistes, de même que la protection accordée auparavant aux millions de Biafrais vivant en dehors de la zone de guerre, montrent que l'accusation de génocide était infondée. En dépit de ses liens troubles avec la guerre psychologique, autre nom de la propagande, le « témoignage » allait devenir une composante de l'action humanitaire. L'aide

alimentaire et médicale acheminée et dispensée pendant plus de deux ans dans des conditions souvent très dangereuses a sauvé de la mort un grand nombre de Biafrais, civils et combattants. A-t-elle contribué à prolonger le conflit ? On ne peut l'exclure mais il faut, en toute rigueur, relativiser la portée de cette critique en rapportant cette aide à la survie aux autres formes de soutien extérieur. L'assistance diplomatique et militaire de la France intervenue à l'automne 1968, alors que commençaient des négociations, a en effet joué un rôle majeur en favorisant les courants les plus jusqu'au-boutistes de la sécession, opposés à tout compromis. La poursuite de la guerre jusqu'à l'extrême limite de la résistance doit d'abord être imputée au soutien politique apporté par le général de Gaulle aux indépendantistes, sous la pression des voisins francophones du Nigéria cherchant à affaiblir le géant anglophone de la région et dans le contexte de la rivalité franco-britannique en Afrique, Londres soutenant le gouvernement nigérian.

La pratique de l'envoi d'équipes d'humanitaires en zone rebelle, indépendamment de toute autorisation gouvernementale, est antérieure à la guerre du Biafra mais c'est dans ce contexte, par son ampleur et sa visibilité, qu'elle a acquis un statut de modèle. Elle demeura toutefois plusieurs années sans équivalent, alors que l'on aurait pu l'attendre dans les conflits du Mozambique, d'Angola, du Vietnam, de Bolivie ou de Colombie, pour n'évoquer que les plus intenses de ces années 1970. Seuls le CICR, et parfois des ONG religieuses, y étaient présents. On peut expliquer cette exception biafraise de plusieurs manières. La dimension religieuse de cette guerre était primordiale au regard de la mobilisation européenne, la future nation biafraise se définissant comme chrétienne et en lutte contre des forces musulmanes. Les autres conflits étaient au contraire appréhendés d'une manière idéologique, en tant qu'enjeux de solidarité anti-impérialiste et anticolonialiste. A ces considérations d'ordre politique, il faut sans doute ajouter que l'engagement solidaire dans le tiers-monde empruntait essentiellement au lexique du « développement ». C'est à partir de la seconde moitié des années 1970, avec les afflux de réfugiés du Vietnam et du Cambodge puis avec la multiplication de foyers de guerre que l'humanitaire gagna en notoriété et en soutien public pour connaître un essor continu jusqu'à ce jour.

Secourir dans la guerre

Du point de vue de l'organisation des secours, les conflits armés se caractérisent par trois ordres principaux de conséquences : d'importants mouvements de populations à l'intérieur du pays concerné et dans les pays voisins, la désorganisation des structures médico-sanitaires, et l'affaiblissement voire l'effondrement de l'économie. Les acteurs humanitaires s'efforcent de répondre aux besoins vitaux induits par cette situation. Soins médicaux curatifs et préventifs, aide alimentaire, approvisionnement en eau, fourniture d'abris constituent l'essentiel des secours que mettent en œuvre Croix-Rouge et ONG aux côtés d'équipes locales dont le rôle, essentiel, est souvent méconnu.

L'assistance aux personnes déplacées à l'intérieur du pays et aux réfugiés, c'est-à-dire à celles qui ont cherché un asile dans un pays voisin, mobilise une part substantielle des secours. Centrale dans le développement de l'aide humanitaire contemporaine, cette question était principalement européenne à l'issue des deux guerres mondiales, lorsqu'il s'agissait de prendre en charge et réinstaller les réfugiés et apatrides en Europe. Le Haut-Commissariat aux Réfugiés des Nations unies (HCR) qui fut institué en 1951 est chargé, depuis les années 1970, de leur apporter une protection juridique par l'octroi d'un statut, ainsi que d'organiser l'assistance matérielle. Le HCR relevait à l'origine d'une autre logique puisqu'il fut mis en place afin d'accueillir les opposants aux régimes communistes d'Europe de l'Est, avant que son mandat ne fût élargi aux réfugiés dans leur ensemble, au fil de conventions internationales ultérieures. Au cours des années 1970, après un premier moment lié aux conflits de décolonisation, le déracinement par la guerre et les violences politiques reprit de l'ampleur dans les pays du Sud, déplaçant durablement la question des réfugiés vers ce que l'on nommait encore le tiers-monde.

La fin des guerres d'Indochine (1975) fut en effet marquée par l'exode de centaines de milliers de personnes fuyant la répression au Vietnam et au Cambodge, puis la guerre khméro-vietnamienne (1979). Les conflits de la corne de l'Afrique, à la même période, entraînèrent la formation de vastes camps de réfugiés au Soudan et en Somalie. Au tournant des années 1970-80, la reprise de conflits en Afrique australe (Mozambique, Angola) et en Amérique centrale (Nicaragua, Salvador, Guatemala) eut le même effet. Toutes ces guerres prenaient place dans le contexte polarisé de la rivalité Est-Ouest, conférant aux réfugiés une valeur politique : fuyant la violence de pouvoirs dictatoriaux prosoviétiques dans leur majorité, chassés par les guerres révolutionnaires, ils bénéficiaient de la sollicitude du camp occidental qui voyait en eux le signe de l'échec des régimes communistes. Le HCR fut conduit par les États membres de son comité exécutif, où ne figuraient pas les pays de l'Est, à adapter ses statuts à cette nouvelle situation. L'assistance matérielle fournie essentiellement par les occidentaux, était ainsi une dimension du *soft power* par lequel le camp libéral manifestait sa supériorité. Le droit d'asile était entendu dans ces circonstances non plus comme un statut juridique permettant la réinstallation définitive dans un pays d'accueil mais comme un droit au refuge temporaire et à une assistance matérielle collective délivrée dans des camps.

Réfugiés

Les camps de réfugiés furent l'espace humanitaire primordial de cette période, dans lequel ONG et agences d'aide de l'Onu élaborèrent des savoir-faire pratiques nouveaux, distincts de ceux de l'aide au développement. La décision du lieu de leur implantation doit prendre en compte la salubrité de l'endroit, les facilités de transports, l'accès à l'eau, et bien sûr l'espace disponible en fonction de la taille de la population concernée. Elle appartient aux autorités du pays d'accueil mais fait l'objet de discussions avec le HCR. Si les aspects techniques et pratiques de ce choix sont primordiaux, les questions politiques n'en sont pas absentes, du fait des liens toujours existants entre réfugiés et mouvements rebelles. Les facilités consenties à ces derniers par les autorités du pays d'accueil sont autant de points de tension avec le gouvernement du pays d'origine. C'est pourquoi la distance séparant les camps de la frontière et des zones de guerre est un paramètre politique sensible pour le pays d'accueil, comme le montre, parmi bien d'autres exemples possibles, la controverse sur les camps de Salvadoriens au Honduras au cours des années 1980. La relocalisation de ces camps, voulue par les autorités honduriennes afin d'éloigner les réfugiés de la frontière, devait démontrer que celles-ci ne soutenaient pas la guérilla salvadorienne. Ce projet de déplacement donna lieu à une forte mobilisation internationale contre ce qui fut alors décrit par des mouvements de soutien comme une « déportation ». Il ne fut jamais mis en œuvre. On peut supposer que le recul du gouvernement du Honduras était dû à sa préoccupation de ne pas apparaître hostile envers des paysans fuyant une violente répression militaire. Il est probable également que les facilités offertes à la guérilla salvadorienne par les camps qu'elle contrôlait au Honduras, à proximité immédiate de la frontière, contribuaient à fixer l'armée salvadorienne sur son territoire. Le nationalisme ardent et les vives tensions territoriales marquant les relations entre ces deux gouvernements, par ailleurs fondamentalement anticommunistes, faisaient des camps le moyen pour les militaires honduriens de poursuivre à bas bruit leur conflit avec leurs homologues salvadoriens. Lieux voués à l'assistance et à la protection des civils, les camps de réfugiés n'échappent ni aux rapports de forces politiques à l'œuvre dans les sociétés dont ils sont issus, ni aux rapports de puissance entre États concernés. Les camps de réfugiés cambodgiens, afghans, érythréens, nicaraguayens, mozambicains de ces mêmes années, pour n'évoquer que les plus saillants des conflits des années 1980, furent le théâtre de semblables scénarios politiques. Pour autant, l'assistance financière et juridique fournie par les Nations unies (financements d'infrastructures d'accueil, dédommagements des services sociaux du pays d'accueil, octroi d'un statut de réfugié, alimentation) comme l'aide matérielle fournie par les ONG (soins de santé, eau, nutrition, sanitation, parfois scolarisation) y furent déployées et y rendirent de grands services.

Avoir conscience des tensions et dynamiques politiques présentes bien qu'invisibles aux yeux d'acteurs extérieurs n'est pas, pour les humanitaires, simple exercice de connaissance gratuite mais peut devenir un enjeu éthique primordial comme le montre notamment l'exode consécutif à la guerre et au génocide du Rwanda (avril-juillet 1994). Plus d'un million de Rwandais franchirent en juin 1994 la frontière du Zaïre tandis que près de cinq cent mille passaient en Tanzanie. Il devint rapidement clair que ces camps abritaient des milliers de combattants et que le pouvoir du « Gouvernement intérimaire », autrement dit les responsables politiques du génocide, s'y reconstituait rapidement, utilisant à son service les ressources financières et matérielles mises en circulation par les ONG et les Nations unies. La gestion des stocks de nourriture, des tentes et des divers biens fournis par le système de l'aide, de même que le recrutement parmi les réfugiés de personnel travaillant pour les humanitaires sont des leviers de pouvoir et de financement significatifs pour qui s'en assure le contrôle. C'est pourquoi certaines ONG s'interrogèrent dès les premières semaines sur leur présence dans ces camps où se préparaient vraisemblablement, avec leur concours involontaire, la reconquête du Rwanda et le massacre final des Rwandais tutsis. La situation d'urgence extrême, provoquée par une foudroyante épidémie de choléra qui tua plus de 30.000 réfugiés en quelques semaines, relégua à l'arrière-plan ces interrogations de fond, lesquelles resurgirent deux mois plus tard, une fois l'épidémie terminée. Selon ces ONG, minoritaires, à défaut de pouvoir s'opposer au détournement de l'aide et aux fins criminelles qui lui étaient assignées, il fallait refuser d'y contribuer, une fois l'urgence vitale passée. L'auteur de ces lignes se reconnaissait pleinement dans cette analyse. D'autres estimaient au contraire qu'il n'était pas de leur ressort de se prononcer sur la nature politique de l'encadrement des camps et que leur unique devoir était de fournir l'assistance à la population de ces camps. Il est difficile de trancher *a priori* entre ces deux conceptions de la responsabilité humanitaire, qui relèvent l'une comme l'autre d'une éthique de la solidarité. Au-delà de l'appréciation que l'on porte sur les jugements des uns et des autres dans ce cas particulier, notons que la neutralité et l'impartialité, principes généraux de l'assistance humanitaire, ne permettent pas de départager ces positions contradictoires, l'une et l'autre pouvant à bon droit s'en réclamer. La suite de l'histoire conforte cependant la position des partisans du retrait, puisque les camps devinrent effectivement une plateforme d'attaque contre le Rwanda puis la cible de représailles et d'une contre-offensive de l'Armée Patriotique Rwandaise (APR). La guerre du Zaïre, devenu République démocratique du Congo, n'a connu que peu de répit depuis ce moment, marquée dès son début par des massacres de masse commis par l'APR et des groupes armés sous son contrôle. L'Est du pays, le Kivu en particulier, reste le lieu d'une intervention internationale de maintien et d'imposition de la paix mobilisant 26.000 personnes, dont 22.000 sous uniforme.

Déplacés

Le terme de « personnes déplacées de l'intérieur » (*Internally Displaced Personnes*, ou *IDP's* dans le jargon de l'aide) concerne les personnes chassées de leurs lieux de résidence par la guerre mais n'ayant pas franchi une frontière internationale. C'est au cours des années 1990 que le phénomène des *IDP's* est devenu un enjeu de l'aide humanitaire, pour trois raisons principales qu'un regard rétrospectif permet de discerner : en premier lieu parce que plusieurs conflits liés à la guerre froide trouvèrent à cette époque une issue politique, permettant le rapatriement des réfugiés, comme au Mozambique, en Angola, au Salvador ou au Cambodge au début de cette décennie ; ensuite en raison de l'ouverture de pays jusqu'alors fermés à la présence d'organismes internationaux d'aide, permettant le déploiement massif de celle-ci dans les situations de crise ; enfin parce que la fin de la paralysie du Conseil de sécurité s'est traduite par le déploiement de contingents de casques bleus dans des pays en proie à des troubles graves. Les camps ne disparurent pas pour autant, mais leur géographie en fut modifiée du fait de la politique d'endiguement volontariste des Nations unies dont les conflits du Soudan (Sud-Soudan puis Darfour), de Bosnie, de République Démocratique du Congo fournissent l'illustration.

L'assistance aux *IDP's*, au moment où se constituent les camps, ne diffère guère de celle apportée aux réfugiés, les uns et les autres se caractérisant par le déracinement et le regroupement en masse dans des espaces relativement restreints. Soins, abris, nourriture, eau potable et sanitation en sont les composantes essentielles. Des dilemmes semblables peuvent s'y présenter, comme en Bosnie (1991-1995) où des responsables d'ONG et d'agences des Nations unies accusèrent les dirigeants européens d'utiliser le spectacle de l'aide humanitaire pour dissimuler leur impuissance à mettre un terme à la guerre déclenchée par les nationalistes serbes et s'interrogèrent publiquement sur leur rôle d'« auxiliaires de la purification ethnique ». Les déplacements de populations étaient en effet, non la conséquence involontaire mais l'enjeu essentiel de cette guerre face auquel l'Europe se contenta d'un « service minimum » dénoncé comme « alibi humanitaire ». De fait, la France défendait le maintien de la Fédération yougoslave tandis que l'Allemagne avait décidé de reconnaître sans tarder la Croatie, précipitant le démantèlement du pays. Si l'Europe échoua à enrayer l'escalade de la violence et des déplacements forcés, on peut observer rétrospectivement qu'elle parvint néanmoins à contenir le conflit dans ses frontières.

Dunantistes et wilsoniens

Les années 1990 furent marquées par la multiplication des déploiements militaires de l'Onu, un « wilsonisme botté », selon l'expression de Pierre Hassner qui désignait par là l'essor d'un interventionnisme multilatéral sous conduite américaine. Entre 1990 et 1995, près de 50.000 casques bleus furent déployés dans le monde, soit autant que durant les quarante-cinq années d'existence de l'Onu. La doctrine de ce nouvel interventionnisme à visée stabilisatrice fut énoncée dans l'« Agenda pour la Paix, diplomatie préventive, maintien de la paix, rétablissement de la paix », document présenté en 1992 par le secrétaire Général des Nations unies Boutros Boutros-Ghali. Le projet de créer une force armée mobilisable en tout temps au service de l'Onu n'a pas vu le jour mais les contingents internationaux se sont multipliés sur les terrains de crise tandis que s'accroissait et se professionnalisait l'action des ONG et des agences des Nations unies, Haut-Commissariat aux Réfugiés et Programme alimentaire mondial (PAM) en premier lieu. La guerre de Somalie (1990-...) fut le laboratoire de ce néo-interventionnisme militarisé, inauguré par le spectaculaire débarquement des troupes américaines, filmées en direct, dans le port de Mogadiscio le 8 décembre 1992. L'échec de cette opération, dû notamment à l'incompréhension des dynamiques politiques à l'œuvre ainsi qu'à l'engagement direct et sanglant des forces américaines dans le conflit, a fait l'objet d'une abondante littérature. Les derniers *US Rangers* quittèrent discrètement la Somalie en mars 1994. Le refus américain d'intervenir de quelque façon lors du génocide du Rwanda, qui commença le mois suivant, en fut la première conséquence.

Les interventions dites militaro-humanitaires n'en furent pas condamnées dans leur principe pour autant et leur existence induisit une situation nouvelle pour les ONG humanitaires. L'Onu les invitait en effet à intégrer leur action à la sienne, à se placer désormais au service de la construction de la paix, ce qui n'allait pas sans soulever de difficiles questions. Si la paix est en elle-même un objectif humanitaire, il n'en va pas de même des modalités concrètes de son « imposition », autrement dit de l'ordre politique mis en place pour la réaliser, qui peut impliquer la désignation d'un ennemi. Pour assister les populations sous contrôle de groupes armés refusant l'accord de paix que défendent les Nations unies, souvent celles qui se trouvent dans la situation la plus difficile, il est nécessaire de ne pas être confondu avec ceux qui combattent ces groupes. On appelle parfois « dunantistes » les ONG qui en tiennent pour une conception restrictive de leur action et voient les contingents internationaux comme l'une des parties au conflit. Elles se distinguent par là des « wilsoniennes », qui considèrent l'Onu comme un acteur neutre puisque multilatéral et se reconnaissent dans ses finalités politiques. Les dunantistes, tels le CICR ou MSF, se présentent volontiers comme les tenants des principes d'indépendance, de neutralité et d'impartialité (« *principled organisations* »), suggérant par défaut que les wilsoniens leur tournent

le dos. De fait, en situation de conflit, l'implication exclusive dans le soutien aux structures et initiatives sociales de l'État -santé, formation, réhabilitation d'écoles- peut aisément être confondue avec une stratégie de contre-insurrection. A ce point se superposent « conquête des cœurs et des esprits » et assistance humanitaire. C'est ce que refusent les humanitaires dunantistes qui entendent se tenir à équidistance de tous les belligérants quels qu'ils soient. Il s'agit avant tout pour elles d'atteindre les populations isolées par la guerre, au nom de l'exigence d'impartialité qui commande à une organisation humanitaire de régler son action sur les besoins essentiels. On peut soutenir pleinement cette position, c'est le cas de l'auteur de ces lignes, tout en estimant que la définition desdits besoins essentiels, et donc des réponses prioritaires, relève davantage de préférences subjectives et variables que d'un constat objectif et permanent.

L'impartialité peut en effet se définir tantôt comme fourniture du plus grand bien possible au plus grand nombre, tantôt comme réponse aux besoins les plus urgents, ces deux conceptions étant dans certains cas mutuellement exclusives. Aucune des deux ne peut en droit se poser comme plus conforme aux *requisits* humanitaires que l'autre. Notons également que la « conquête des cœurs et des esprits » n'appartient pas seulement au registre des stratégies contre-insurrectionnelles mais tout autant à celui des insurrections. Les organisations humanitaires travaillant dans les zones contrôlées par un mouvement d'opposition n'échappent donc pas plus à l'instrumentalisation politique que celles œuvrant en zone gouvernementale, leur acceptation par les groupes armés rebelles étant précisément tributaire de leur utilité politique pour ceux-ci. Contrairement à une idée répandue, et comme il a été souligné plus haut, l'instrumentalisation n'est pas un effet pervers de l'aide humanitaire mais une caractéristique constante de sa mise en œuvre.

Darfour, une guerre génocidaire ?

L'assistance aux victimes de la guerre du Darfour (2003-...) illustre cet aspect de l'action humanitaire et met en évidence deux de ses évolutions majeures évoquées plus haut, la croissance opérationnelle et la professionnalisation. La violente riposte gouvernementale à l'insurrection armée qui éclata en 2003 dans cette province occidentale du Soudan eut pour effet, sinon pour objectif, de chasser des centaines de milliers de villageois vers les villes du Darfour à proximité desquelles ils se regroupèrent. La guerre et les opérations de terreur menées par des milices progouvernementales faisaient rage en 2004, alors que les Nations unies s'apprêtaient à commémorer le dixième anniversaire du génocide au Rwanda. Sous la pression internationale, notamment d'ONG et du délégué humanitaire des Nations unies au Soudan mettant en avant le risque d'un nouveau génocide, le régime ouvrit le Darfour en guerre aux acteurs de l'aide. Plus de dix mille travailleurs humanitaires, dont environ un millier d'expatriés s'y retrouvèrent à pied d'œuvre, faisant de cette région, entre 2005 et 2009, le théâtre de la plus grande opération humanitaire de ces soixante dernières années. Sans doute le régime de Khartoum comptait-il sur cette ouverture pour améliorer son image extérieure et probablement entendait-il tirer parti de cette mobilisation pour fixer les populations déplacées sur leurs nouveaux lieux de regroupement et renforcer ainsi son contrôle politique. Si tel est le cas, le calcul ne fut que partiellement payant. Le général Omar el Béchir fut en effet inculpé de génocide en 2009 par la Cour pénale internationale (CPI) tandis que les camps, regroupant au total plus de deux millions de personnes déplacées, passèrent peu à peu sous le contrôle partiel des mouvements d'opposition armée. L'assistance internationale permit le sauvetage de dizaines de milliers de personnes, non seulement par la protection physique qu'offraient les camps mais également par la prévention de la mortalité par dénutrition et maladies associées que l'on observe dans de telles circonstances.

Lieu de la démonstration des capacités opérationnelles des organisations humanitaires, le Darfour fut également la toile de fond d'une intense controverse portant sur une intervention internationale armée destinée à mettre un terme aux violences que les partisans de celle-ci qualifiaient de génocidaires. D'inspiration néoconservatrice, cette mobilisation monta en puissance entre 2004 et

2009, au point de devenir un enjeu des campagnes présidentielles aux États-Unis en 2004 et en France en 2007. Des ONG, notamment de défense des droits de l'homme, firent campagne sur ce thème tandis que d'autres, principalement d'action humanitaire, s'y opposèrent publiquement ou se contentèrent de ne pas s'associer aux appels. A l'instar de la controverse sur la guerre du Biafra, la polémique portait en premier lieu sur la requalification d'une guerre civile en génocide, le programme supposé d'extermination des Darfouriens réduisant l'aide au mieux à un faux-semblant, au pire à une complicité. Les bombardements aériens de villages, les violences terroristes des milices, les massacres de civils ne furent que trop réels, notamment pendant les quinze premiers mois du conflit. C'est sur ces bases que la chambre préliminaire de la Cour pénale internationale a délivré un mandat d'arrêt pour génocide à l'encontre du général Béchir et de plusieurs hauts responsables gouvernementaux, parmi lesquels le commissaire soudanais à l'aide humanitaire. Il reviendra à la CPI, si ces dirigeants lui sont un jour livrés, de faire le départ entre guerre contre-insurrectionnelle et guerre génocidaire, l'une et l'autre ne se distinguant en l'occurrence que par les intentions prêtées à leurs auteurs. Selon l'acte d'inculpation, le génocide s'est toutefois déroulé en deux phases : par la violence dans un premier temps, par épuisement ensuite, les camps de déplacés étant décrits comme des camps de concentration dans lesquels la famine et les épidémies parachevaient la tâche des bombardements et des milices. L'efficacité de l'aide évoquée plus haut se traduisait pourtant dans les camps du Darfour par des indicateurs de morbidité, de mortalité infantile et d'accès à l'éducation bien meilleurs que dans le reste du pays, autant de démentis factuels opposés à cette lecture mais ignorés par le procureur. L'annonce de l'émission d'un mandat d'arrêt fut suivie de l'expulsion de nombreuses ONG. L'attention se porta alors sur les effets à prévoir d'une réduction brutale de l'assistance et sur les réactions et condamnations politiques, ce qui rejeta dans l'ombre les questions éthiques et politiques que soulevait l'accusation de génocide par attrition. Si elle était retenue, en effet, cette incrimination ferait des Nations unies, des gouvernements qui les financent et des ONG les « idiots utiles », par incompetence ou par aveuglement, d'un régime génocidaire.

Une justice équivoque

Au-delà de ce cas extrême, les relations entre organisations humanitaires et CPI sont marquées par une double équivoque. Regroupées au sein d'une « Coalition pour la CPI », elles ont fait campagne pour l'adoption du statut de Rome (1998), au nom de la lutte contre l'impunité et de l'intérêt général, la justice étant vue comme le préalable à la paix. D'emblée s'est posée, du moins pour celles d'entre elles particulièrement actives dans les conflits armés, telles le CICR et MSF, la question de leur éventuel témoignage devant la CPI. Être perçu comme un témoin potentiel de l'accusation complique en effet les négociations toujours nécessaires pour accéder à des zones de guerre, donc d'exactions. C'est pourquoi le CICR, acteur humanitaire mandaté par les États, s'est vu reconnaître un statut spécial l'exemptant de toute obligation de coopération avec la Cour. Accordé au CICR de façon permanente, ce privilège peut être revendiqué par d'autres acteurs humanitaires au cas par cas et dans l'esprit de la règle. Si l'équivoque d'un soutien sans participation était prévue et tenable, il n'en va pas de même des rapports entre justice internationale et politique. Il n'est certes pas utopique d'attendre d'une menace pénale un effet dissuasif mais il est vain d'imaginer une guerre sans crimes de guerre. Dès lors, inévitablement, se distinguent ceux qui risquent de tomber sous le coup d'une inculpation et les autres. Seuls des Africains ont fait l'objet de poursuites à ce jour, non en raison d'un biais raciste comme cela est dit parfois mais parce que seuls les États et forces politiques ne disposant pas de protecteur au Conseil de sécurité sont en réalité menacés, ce qui est le cas de la plupart des États de ce continent. Une justice internationale plus juste est-elle possible dans un monde dominé par les rapports de puissance ? Est-elle concevable, dès lors que les crimes politiques mettent en œuvre des pans des sociétés concernées, dispersant dans des processus et interactions complexes la notion de responsabilité individuelle, fondement de la justice moderne ? Certains en doutent, d'autres y voient l'ouverture possible d'espaces politiques nouveaux permettant d'ébranler des rapports de force au profit des opprimés. A chacun de répondre à ces questions. En tout état de

cause, c'est la fausse évidence d'une réponse d'emblée positive de la part des organisations humanitaires, tenant pour secondaire l'enjeu des rapports de forces politiques, qui est posée ici comme une équivoque.

La guerre en ex-Yougoslavie et le génocide au Rwanda furent les déclencheurs des premières juridictions internationales depuis celles de Nuremberg et de Tokyo, les tribunaux pénaux respectivement d'Arusha et de la Haye suivis de la Cour pénale internationale. Le génocide du Rwanda est directement à l'origine de l'adoption par les Nations unies, en 2005, de la résolution sur la « Responsabilité de protéger » connue sous le nom de R2P. Répondant à « la nécessité d'une réponse décisive en temps opportun », visant à « protéger les populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité », la R2P divisa les acteurs humanitaires. Certains, dont l'auteur de ces lignes, y ont vu une dangereuse réhabilitation de la notion de « guerre juste », d'autres insistèrent sur son aspect dissuasif, l'usage de la force en dernier recours pouvant être un moindre mal. Quoi qu'il en soit, il s'agit non d'une obligation mais d'une possibilité offerte aux membres du Conseil de sécurité de recourir à l'emploi de la force en activant le chapitre VII de la charte, face à des violences de masse. La « responsabilité de protéger » fut invoquée pour la première fois au sujet de la Libye, en mars 2011, débouchant sur la mise à mort du colonel Khadafi. La résolution 1973, qui n'autorisait que la mise en place d'une zone d'interdiction de vol (*no fly zone*) au-dessus de Benghazi, a conduit au renversement du régime, non sans une certaine logique puisque celui-ci constituait la menace pesant sur la population insurgée. Cette interprétation très extensive est le fait des nations qui invoquèrent des considérations humanitaires lors des débats au Conseil de sécurité, afin de hâter et de légaliser l'emploi préventif de la force. Nul ne peut dire ce qui se serait passé en l'absence de l'opération « *Unified Protector* » de l'Otan mais la suite des événements en Libye, marquée par la prolifération de groupes armés de toutes sortes, semble avoir relégué la R2P au rang d'accessoire encombrant. Ainsi ne fut-elle pas évoquée dans la résolution 2127 du Conseil de sécurité donnant à la France un mandat de sécurisation des populations civiles et désarmement des milices en République centrafricaine. Les violences de masse y étaient bien réelles, pourtant. Quelles que soient les raisons de sa mise à l'écart, il ressort que la R2P n'apportait en pratique aucun moyen nouveau au Conseil de sécurité, lequel dispose depuis sa création des instruments juridiques permettant l'emploi de la force, sous condition d'un accord de ses membres.

Des risques accrus ?

L'essor continu qu'a connu l'action humanitaire depuis les années 1970 s'est traduit par une multiplication des acteurs: nouvelles ONG, nouveaux donateurs institutionnels, mandat élargi pour certaines agences des Nations unies telles le HCR ou l'Unicef, création d'un bureau des Nations unies pour la coordination des affaires humanitaires (Ocha), expéditions militaires à visée humanitaire. Quasi-absente des médias jusqu'alors, la thématique humanitaire y occupe une place significative, parfois centrale dans les conflits ; des gouvernements lui ont réservé un portefeuille, des enseignements, des colloques et des thèses universitaires lui sont consacrés, d'innombrables témoignages et réflexions d'acteurs publiés. Parallèlement à la croissance des moyens, de la reconnaissance et des budgets, en marge d'actions de terrain toujours plus nombreuses et amples, s'est développé dans le milieu de l'aide un discours mettant l'accent sur l'augmentation des menaces et des attaques visant les acteurs humanitaires. Les populations civiles, et à leurs côtés les équipes humanitaires, seraient devenues l'enjeu et la cible des combattants. La fin de la bipolarité et de ses supposées vertus régulatrices en serait la cause première, qui aurait entraîné une transformation des conflits, désormais intra-nationaux et mettant aux prises des factions hors de tout contrôle extérieur. La fragmentation des groupes armés, guidés par l'appât du gain ou le sectarisme et non plus par une cause politique, l'effacement de la distinction civils-combattants, le non-respect des principes humanitaires en seraient les conséquences. Ce discours s'appuie sur l'existence d' « incidents de sécurité » réels, c'est-à-dire d'agressions et d'attentats survenus au cours de ces vingt dernières années : l'assassinat d'un

délégué du CICR lors de l'attaque d'un convoi humanitaire à Sarajevo (1992) puis celui de six membres du CICR en Tchétchénie (1996), l'attentat meurtrier contre le siège des Nations unies à Bagdad (2003), l'assassinat de 17 employés d'Action contre la faim au Sri-Lanka (2006) parmi d'autres.

Les tendances inquiétantes que ce discours présente, comme les analyses d'ensemble dans lesquelles il les inscrit, sont toutefois discutables. On peut arguer que la période a été au contraire marquée par une présence croissante des humanitaires au plus près des zones de conflits et par une augmentation spectaculaire de leurs effectifs sur des territoires autrefois largement inaccessibles. Rapporté à cette évolution, le risque encouru par les humanitaires œuvrant en situation de conflits est en réalité resté stable. Il est exact que les conflits se sont en majorité internalisés, même si tous ont une dimension régionale, mais il est contestable que les civils en soient davantage la cible qu'avant la guerre froide. Bombardements indiscriminés, stratégies de terreur, exécutions d'otages, milices, massacres de civils, viols ont été au cœur de la plupart des conflits auxquels l'humanitaire moderne a été confronté tout au long du XXe siècle et la mortalité liée à la guerre n'a cessé de diminuer depuis la fin de la guerre froide. Les atrocités frappent-elles plus les consciences d'aujourd'hui, ce discours marque-t-il une évolution des sensibilités, une moindre tolérance aux violences de masse ? Le recul et les études manquent pour répondre avec assurance à cette question. Il faut toutefois relever qu'en faisant de l'après-guerre froide l'époque du massacre des civils, elle relègue distraitement dans l'oubli les innombrables victimes et cibles civiles de l' « âge des extrêmes ».

Questions sur les principes

L'augmentation des dangers auxquels s'exposent les humanitaires concerne en réalité un petit nombre de pays, qui sont tous le siège d'interventions internationales. Il s'agit pour l'essentiel de prises d'otages visant non les humanitaires en tant que tels mais des catégories de personnes présentant une valeur d'échange ou de protection, destinées à être monnayées ou utilisées comme boucliers humains. Confrontées à de telles situations, les organisations humanitaires tendent à confier à des sociétés spécialisées la négociation avec les preneurs d'otages, comme le font dans d'autres circonstances les entreprises. La recherche et les tractations sont alors menées, dans la plus grande discrétion, par d'anciens policiers ou membres des services de renseignement. Ce *modus operandi* silencieux est sans doute justifié lorsqu'il s'agit de négocier la libération d'employés de compagnies commerciales. Dans le cas d'otages humanitaires, le bien-fondé du secret et l'efficacité de la pure logique financière restent cependant à démontrer, si l'on en juge par la pratique. Les forces politiques se disputant le contrôle de territoires sont généralement soucieuses de ne pas s'aliéner le soutien de la population, la présence d'humanitaires étant l'une des manifestations de cette nécessité, comme cela a été dit plus haut. Aveu de faiblesse pour les dirigeants politiques, source de griefs pour la population, le kidnapping d'humanitaires en zone de conflit armé n'est pas seulement une tragédie pour ceux qui le vivent mais aussi un défi pour des forces politiques dont l'autorité, atteinte, doit être restaurée. Réduire ces enjeux à la recherche d'une transaction commerciale, c'est ignorer la réalité de ces rapports de forces et se priver de la possibilité de les utiliser pour la libération des otages. Les humanitaires disposent d'un espace de négociation spécifique, ce qui explique qu'un nombre significatif d'entre eux aient été libérés sans rançon au terme de campagnes, locales et internationales, de dénonciation publique et de pressions politiques par les acteurs locaux.

Qu'il s'agisse de sécurité des acteurs ou de la conduite des opérations d'assistance elles-mêmes, la référence aux principes humanitaires fondamentaux -neutralité, impartialité, indépendance- tient une place limitée dans notre analyse des situations et des positions d'acteurs. Ces principes ont leur importance en tant qu'ils signalent l'engagement de n'avoir d'autre but que de se rendre utile aux victimes, de n'être guidé que par le souci d'en soulager le sort. Ils sont notamment exprimés dans le droit international humanitaire, sous formes de droits et d'obligations des divers acteurs

des conflits et sont des éléments importants de négociation entre acteurs de secours et autorités politiques. Ils n'ont cependant guère de valeur analytique, chacun d'entre eux pouvant être interprété dans des sens différents comme nous l'avons vu. L'assistance humanitaire aux réfugiés et déplacés, si neutre et impartiale qu'elle puisse être dans ses intentions, ne saurait l'être aux yeux de tous les acteurs politiques locaux. Le travail clandestin en zone rebelle, pratiqué par de rares ONG, est marqué par la même ambivalence. La détermination des besoins prioritaires par une organisation humanitaire doit moins aux principes généraux dont elle se réclame qu'à ses orientations opérationnelles, ses choix d'allocations de ressources, ses intérêts institutionnels. Leur mise en œuvre passe par des négociations et la recherche de compromis acceptables avec les autorités politiques, au croisement des objectifs et des contraintes des uns et des autres. L'éthique de l'action humanitaire dans la guerre comme dans la paix repose, non pas sur une illusoire mise à distance de la politique, mais sur la volonté de savoir quelle politique poursuivre et quelles limites s'imposer.