

L'ACTION HUMANITAIRE

Rony Brauman

1994

Encyclopédie Universalis, 1994.

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.

L'ACTION HUMANITAIRE

Rony Brauman

C'est au cours de ces quinze dernières années que l'aide humanitaire, sous des formes renouvelées par rapport à l'action classique de la Croix-Rouge et des œuvres religieuses, a connu une prodigieuse accélération. Deux phases sont repérables dans cette transformation, qui correspondent aux deux temps du bouleversement politique majeur de la fin du siècle. La première correspond au déclin du communisme comme idéologie, à partir de la moitié des années 70, la seconde à la disparition du communisme comme système politique à la fin des années 80. A la première phase a correspondu un développement particulièrement rapide du mouvement humanitaire dans la société, avec l'apparition d'un grand nombre d'organisations non gouvernementales (ONG) et une médiatisation croissante de leur action allant de pair avec un soutien financier plus ample d'année en année de la part du public. La seconde est marquée par l'intégration spectaculaire de l'action humanitaire à la panoplie des instruments politiques des gouvernements, rendue possible par la disparition de l'antagonisme Est-ouest. Aujourd'hui, organisations humanitaires privées, États et organisations internationales se déploient sur ce terrain, avec des logiques différentes et parfois contradictoires, tous unis, cependant, par un même désir de reconnaissance publique.

L'action humanitaire s'est donc développée dans l'espace laissé vacant par le déclin des formes traditionnelles d'engagement collectif, puisant sa force dans le besoin qu'éprouve l'Occident moderne de s'approcher d'une conception idéalisée de lui-même et de la traduire en actes visibles. Sur la scène internationale, autrefois dominée sans partage par les États, les ONG se sont multipliées. Ces nouveaux acteurs, privés, "libres de souveraineté", contournent les États au nom d'une conception militante de l'universalisme des Droits de l'Homme, établissant des liens directs, de société à société, d'individu à individu. L'environnement technologique détient assurément sa part dans ce phénomène, par certaines modifications de la vision du monde qu'il a induites: l'information électronique met, en apparence du moins, la planète entière à portée de main, nous livrant à domicile et en temps réel tous ses accès de fièvre. Mais, en ce qui concerne leur popularité et leur légitimité, l'essentiel est sans doute ailleurs, dans le besoin d'accès au monde que ne satisfait plus le politique et que l'humanitaire prend désormais en charge. C'est bien ce mouvement que traduit l'entrée de l'humanitaire en politique, avec la création en 1988 d'un Secrétariat d'État à l'action humanitaire, prenant la suite du Secrétariat aux Droits de l'Homme (1986-88), puis en 1991 d'un Ministère de l'action humanitaire.

C'est au cours de cette même période qu'apparaissent de multiples formes de solidarité, hâtivement regroupées sous le terme générique humanitaire. Hospitaliser Georges Habbache à Paris, vacciner les enfants du Tiers monde, distribuer des pompes à eau et des cahiers d'écoliers, lutter contre le péril démographique, faire brûler des bougies pour Sarajevo assiégée, creuser des puits dans le Sahel, mais aussi rapatrier les Kurdes dans le nord de l'Irak, déployer des Casques Bleus en Bosnie débarquer les Marines pour rétablir l'ordre en Somalie, imposer la paix au Liberia... Donations charitables, lutte contre la misère et le sous-développement, amélioration de la santé publique, défense et promotion des Droits de l'Homme, mais aussi interventions armées destinées à la protection des convois de secours, au maintien de la paix ou au rétablissement de l'ordre, tout ce qui, de près ou de loin, peut être présenté ou perçu comme une action secourable, est étiqueté humanitaire.

Définir l'action humanitaire

Dans ce processus d'extension indéfinie de son champ, l'action humanitaire perd en épaisseur ce qu'elle gagne en surface, risquant ainsi de se voir ramenée, à terme, à une simple technique de communication, c'est-à-dire, le cas échéant, de dissimulation. C'est pourquoi, sans viser à une quelconque hiérarchisation des formes d'action et de solidarité, une définition est devenue indispensable. En voici une, dont le contenu est essentiellement opérationnel: l'action humanitaire est celle qui vise, pacifiquement et sans discrimination, à préserver la vie dans le respect de la dignité, à restaurer l'homme dans ses capacités de choix. Affirmer cette dimension individuelle de l'action, c'est dire que, à la différence de l'aide au développement, l'humanitaire n'a donc pas pour ambition de transformer une société, mais d'aider ses membres - les plus vulnérables d'entre eux - à traverser une période de crise, autrement dit de rupture d'un équilibre antérieur. Préciser qu'elle est mise en œuvre pacifiquement et sans discrimination, c'est dessiner à la fois les contours de la scène et la silhouette des acteurs. C'est notamment affirmer le statut particulier des organisations humanitaires privées et mettre en question les gouvernements dans leur nouveau rôle d'intervenant direct. Compléter en invoquant les "principes d'humanité, du droit des gens et des exigences de la conscience publique", pour reprendre les termes, délibérément vagues et pourtant précis, des Conventions de Genève, c'est enraciner cette action dans une morale humaniste. C'est par conséquent souligner l'importance de l'intention, mise ici et contrairement au domaine politique, au même rang que les résultats de l'action. Ainsi se dessine en creux un territoire de l'humanitaire, qu'encadrent trois balises :

- 1) *L'intention du geste*, que doit guider le souci de l'Autre, et non la défense d'intérêts. Considérerait-on comme humanitaire, même si leur utilité ne fait aucun doute, la commercialisation de services médicaux, les envois d'aide à destination exclusive des Musulmans de Bosnie par leurs coreligionnaires de Turquie, ou encore la création par le pouvoir nazi, en 1933, de Winterhilfe, organisme d'aide aux victimes - "aryennes"- de la grande crise en Allemagne? On voit bien que les intérêts commerciaux, les solidarités religieuses, ethniques ou idéologiques peuvent déboucher sur des gestes dont l'utilité pour ceux à qui elle s'adresse ne signe pas à elle seule le caractère humanitaire.
- 2) *Le contexte* dans lequel est réalisée l'action: c'est celui, nous l'avons dit, de la rupture brutale d'un équilibre antérieur. Notion floue, imparfaite, mais utile pour éviter de fixer nos propres normes comme catégories universelles. C'est dans un environnement de crises, qu'elles soient d'origine naturelle ou politique, qu'il s'agisse de tremblements de terre ou de guerres civiles, que l'action humanitaire prend tout son sens: aider des individus et des groupes à traverser une période particulièrement dure, les accompagner jusqu'au moment où ils vont pouvoir retrouver leur autonomie antérieure. Ce qui met l'accent sur une vulnérabilité momentanée, et non pas structurelle: l'aide aux victimes de la guerre ou de catastrophes naturelles, le soutien aux enfants meurtris par la désagrégation de leur milieu familial constituent donc le cœur de l'engagement humanitaire.
- 3) *La nature de l'acteur* institutionnel, dont la position d'indépendance vis-à-vis des pouvoirs politiques doit être sans équivoque. Du moins en situation de guerre, lorsque la charge politique, très lourde, requiert de la part des intervenants humanitaires une transparence totale. C'est en effet la condition nécessaire pour établir, dans un climat par définition très tendu, une relation de confiance sans laquelle il ne saurait y avoir de déploiement humanitaire efficace du fait de la limitation des mouvements et des problèmes de sécurité que rencontrent alors les équipes humanitaires.

L'humanitaire dans la guerre

Née dans le sillage des armées en campagne et dans l'esprit des œuvres de bienfaisance du XIX^{ème} siècle, l'action humanitaire s'adresse aux populations vulnérables et reste donc, pour une grande part, liée aux conflits. Son aspect majeur consiste dans le secours aux victimes sur le théâtre même de la guerre, et à distance de celle-ci, dans les régions où se rassemblent les populations déplacées par la violence. Il s'agit de fournir aux blessés et aux malades les soins auxquels ils n'ont plus accès du fait de l'effondrement ou de la surcharge des structures médicales locales, mais aussi de visiter, recenser, aider les prisonniers et de s'assurer qu'un traitement humain leur est accordé, -ce qui est le rôle privilégié du Comité International de la Croix-Rouge (CICR). Il s'agit également de fournir assistance et protection aux réfugiés et aux déplacés. La distinction, toute juridique, entre ces deux populations, reflète la conception qu'ont les États de leur rôle et de leurs prérogatives. Les uns et les autres ont été déracinés par la violence, mais les premiers ont traversé une frontière pour trouver refuge dans un pays d'asile, tandis que les derniers ont cherché un abri provisoire dans leur propre pays. Les réfugiés bénéficient de dispositions internationales claires concernant l'assistance et la protection qu'ils sont en droit d'obtenir, et que le Haut Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés (HCR), a pour mandat de mettre en œuvre. Financé par des contributions volontaires des États, intervenant à la demande du gouvernement du pays d'accueil, le HCR coordonne et finance à son tour une partie de l'action des ONG réalisant le travail quotidien dans les camps de réfugiés: constructions d'abris, approvisionnement en eau, organisation des soins médicaux, tandis qu'une autre agence des Nations unies, le Programme Alimentaire Mondial (PAM), fournit la nourriture que distribuent les ONG ou les autorités locales.

Les personnes déplacées, restées par définition dans leur pays, se trouvent donc sous la juridiction de leur propre gouvernement ou d'un mouvement d'opposition armée contrôlant, le cas échéant, une partie du territoire. La mise en œuvre de l'assistance -soins médicaux, abris, nourriture, eau potable- est généralement beaucoup plus complexe dans ces conditions, le contrôle de la population civile pouvant représenter un enjeu stratégique majeur pour les belligérants. Les organisations humanitaires doivent alors faire preuve de deux types de qualités essentielles, les unes d'ordre pratique, opérationnel, les autres d'ordre "politique". Sur le plan pratique, de telles actions exigent des moyens logistiques souvent lourds et un personnel adapté: transports aériens et terrestres, télécommunications, facilités de stockage, disponibilité en équipements éprouvés pour ce genre d'environnement sont aussi indispensables que des équipes animées par des volontaires expérimentés. Sur le plan "politique", ces équipes doivent être préparées à négocier pour délimiter un espace humanitaire minimum constitué par la liberté d'évaluation des besoins, le contrôle de l'acheminement des secours et la liberté de déplacement, en tenant compte, naturellement, des problèmes de sécurité. Il s'agit, en d'autres termes, de ne pas se laisser happer par la logique des combattants en recourant, si besoin est, aux deux seuls moyens de pression dont disposent les ONG: la suspension des opérations et le témoignage public. Toujours difficile à décider, l'emploi de ces armes pacifiques peut se révéler très efficace vis-à-vis d'un gouvernement: plus sensibles à leur image internationale, les autorités officielles offrent une zone de vulnérabilité plus grande à une campagne médiatique que les mouvements de guérilla. Lesquels, avec la disparition du clientélisme idéologique de la guerre froide, sont désormais livrés à eux-mêmes, plus que jamais réduits à une économie de prédation dans laquelle l'aide humanitaire peut représenter un précieux appoint. L'expérience montre, cependant, que dans ce contexte les pressions restent possibles. Rares sont en effet les mouvements professant une totale indifférence envers leur base populaire. Dès lors que les organisations humanitaires se font une représentation claire de ce qui est tolérable et de ce qui est inacceptable pour elles au regard des principes et de la situation, dès lors que leur action potentielle représente un volume significatif, elles disposent d'une réelle capacité de pression, donc de négociation. C'est leur responsabilité, dans l'intérêt primordial de ceux qu'elles entendent aider, que de savoir

faire usage de cette liberté d'action, bien réelle puisque qu'elles ne sont liées par aucun mandat ni obligation politique.

Les interventions militaro-humanitaires

Au cours de ces deux dernières années cependant, en réponse à certaines situations de violence, des interventions humanitaires d'un type nouveau sont apparues. En Bosnie puis en Somalie, des armées étrangères, mobilisées sous la bannière de l'Onu, ont été engagées sur le terrain pour assurer la protection, non des populations, mais des opérations de secours. Saluées initialement comme les premières manifestations du "Nouvel ordre mondial" d'après la chute du Mur, caractérisé par l'émergence d'un "droit d'ingérence", ces interventions montrent aujourd'hui les limites étroites dans lesquelles elles sont déployées et les effets pervers majeurs dont elles sont porteuses. Les limites sont celles du contexte spécifique où elles s'inscrivent: un pays sans Etat ni gouvernement, en proie à une guerre de factions dans le cas de la Somalie; un pays juridiquement reconnu mais politiquement voué à un dépeçage annoncé par ses par ses voisins et accepté par la Communauté internationale, dans le cas de la Bosnie. Dans ces deux cas, l'Onu a mis en place un dispositif militaire destiné à protéger l'aide humanitaire internationale. Dans ces deux cas, la protection militaire des convois a posé plus de problèmes qu'elle n'en a résolu. En Somalie, si l'établissement de quelques corridors de sécurité a indiscutablement permis le sauvetage de certains groupes de populations, la confusion entre soldats et volontaires des ONG, ainsi que la dérive militariste de l'opération a mis l'ensemble du dispositif humanitaire en danger, sans résoudre aucun des problèmes de fond dans lequel se trouve plongé ce pays. En Bosnie, la présence de militaires sur les convois de l'Onu n'a jamais permis à aucun de ceux-ci de franchir un barrage sans l'accord des miliciens. Autrement dit, la militarisation alourdit la charge symbolique des convois, faisant de chacun d'entre eux un enjeu politique sans en accroître l'efficacité. De plus, mettant la communauté internationale en situation d'otage volontaire, elle interdit toute réaction d'ordre politique. Le ravitaillement de Berlin en 1948-49 par les occidentaux traduisait une détermination politique clairement affichée par les Etats-Unis. Les convois humanitaires de Bosnie, rendus indispensables du fait de la désagrégation de ce pays mort-né, ont peine à masquer la démission des Etats européens.

Dans ce monde de l'après-guerre-froide, plus fluide et plus complexe, plus libre aussi, l'aide humanitaire a été intégrée à la panoplie diplomatique des Etats, et singulièrement des plus éminents d'entre eux. Tantôt masque d'une stratégie de puissance, tantôt déguisement de l'absence de volonté, toujours réduite à un spectaculaire déploiement logistique, cette forme d'aide entretient en Bosnie la redoutable illusion d'un droit applicable sans la force, et illustre en Somalie l'injustice d'une force exercée sans le droit. Si les Etats ont un rôle à jouer, ce ne peut être -sauf exception- celui d'opérateur. Ils voueraient en effet, par la confusion ainsi entretenue, les organisations humanitaires indépendantes au soupçon des belligérants et les condamneraient peu à peu à l'impuissance, sans être capables d'assurer leur fonction. C'est alors les victimes qui paieraient le prix de cette irruption.

L'action humanitaire ne doit pas être autre chose qu'une morale individuelle en actes. Là résident tout à la fois sa force et sa limite. Cette morale ne peut s'accommoder du calcul des intérêts auquel se livre légitimement tout gouvernement responsable. Les politiques sauront-ils trouver le courage d'Ulysse pour résister au chant médiatique des sirènes humanitaires? Les humanitaires sauront-ils combattre cette chimère qu'est la politique de la pitié? Une partie de l'avenir de l'un et de l'autre se joue dans la réponse à ces questions.

L'INGÉRENCE HUMANITAIRE

Qu'est-ce que le devoir d'ingérence humanitaire? L'invocation, à l'encontre de la légalité des souverainetés nationales, de la légitimité des solidarités humaines. C'est au nom de ce principe que des organisations humanitaires commencèrent à revendiquer le droit de franchir des frontières clandestinement pour rejoindre, au Kurdistan d'Iran, en Afghanistan, au Salvador, en Erythrée et ailleurs, des peuples que la guerre isolait du monde. C'est au nom de cette exigence morale qu'elles se sont arrogé le droit de dénoncer les gouvernements coupables d'atteintes massives aux principes humanitaires et aux Droits de l'Homme.

Qu'est-ce que le droit d'ingérence humanitaire? En théorie, la reconnaissance par la communauté des Etats, de la supériorité de cette légitimité sur la légalité internationale. En pratique, une illusion politique et une fiction juridique. Illusion politique car l'ingérence -qui implique l'action de s'installer dans un pays contre la volonté de son gouvernement- ne désigne que des situations où l'Etat est effondré, ou vaincu: l'Irak, après la "Tempête du désert", la Somalie, d'où nul gouvernement ne pouvait affirmer une quelconque souveraineté, la Bosnie, où les troupes de l'Onu font la charité alors que Sarajevo attendait la justice. Fiction juridique, car les résolutions de l'Onu 43/131 de 1988 et 45/100 de 1990 dont on dit parfois qu'elles consacrent ce droit, ne font que reconnaître -ce qui est positif- le rôle des ONG, après avoir rappelé dans la majorité de leurs attendus le caractère primordial de la souveraineté nationale et le rôle prioritaire des gouvernements des pays concernés dans l'organisation des secours à leurs populations. L'ONU, qui s'est construite sur le principe de la non-ingérence, ne pouvait consacrer le principe inverse.

Si le droit d'ingérence humanitaire ne relève au fond que de l'antiphrase, la pression globale des opinions publiques, via les médias, a considérablement élargi au cours de ces quinze dernières années, le champ d'intervention humanitaire: jamais dans l'histoire autant d'organismes d'aide n'ont secouru autant de personnes. Loin de refléter l'augmentation des besoins, ce phénomène illustre à la fois l'essor et la reconnaissance internationale du mouvement humanitaire. C'est là, pour le meilleur en général, mais parfois pour le pire, que réside la véritable nouveauté.