

champs de l'organisation des rapports sociaux, des communications, de la culture, de l'environnement. À Porto Alegre, quelque chose de neuf est né : une conviction commune, une nouvelle culture capable de remettre en question la « pensée unique », un nouvel espoir. Comme le disait alors Eduardo Galeano : « Gardons le pessimisme pour des temps meilleurs ! »

1 Voir Alternatives Sud, Vol. V, 1,
« La société civile, lieu des luttes
sociales », 1998.

2 Le Forum Mondial des Alternatives.

Rony Brauman

Membre et ancien président de Médecins sans frontières. Écrivain et enseignant

L'action humanitaire en proie à la mondialisation marchande

Daniel Bensaïd : *À partir de ton expérience personnelle, comment les métamorphoses du droit international et la subordination progressive de la notion de droit à celle de justice internationale ont-elles affecté le champ de l'intervention humanitaire ?*

Rony Brauman : Les inflexions sont nettement perceptibles. Dans les années 70, à une époque où l'on parlait de « nouvel ordre économique » mondial, de nouvel ordre de l'information, ou encore d'une refonte des rapports Nord/Sud, une vision du monde inspirée du marxisme et de la critique anti-impérialiste était encore prégnante. Y compris en France lorsque Giscard a commencé à s'approprier cette thématique dans le cadre d'une idéologie du progrès, du développement, et de l'égalisation de l'échange.

Dans les années 80 – disons après l'intervention soviétique en Afghanistan et le tournant symbolique autour de la question des *boat people* – une nouvelle démarche apparaît. C'est alors que l'on assiste à une montée en puissance de l'humanitaire. Des rapports Nord/Sud, l'axe de la représentation du monde bascule au profit de l'affrontement Est/Ouest. Les démocraties libérales occidentales, fortes de leur potentiel de compassion, prétendent alors voler au secours de nouveaux damnés de la terre dont les réfugiés deviennent la représentation emblématique. Ces réfugiés sont présentés et perçus avant tout comme des gens qui fuient « le communisme » auquel ils ont opposé une résistance armée. De 1978 à 1982, l'évaluation du nombre de personnes déplacées passe ainsi de 3 à 11 millions, dont une dizaine de millions provenant de régions où des régimes dits communistes, plus ou moins influencés par l'Union soviétique et la Chine, jouent un rôle important.

Une nouvelle donne internationale se dessine alors qui pèse sur les représentations. C'est le moment du triomphe de l'humanitaire et de ce qu'on a appelé le « sans-frontiérisme ». Pourquoi ce discours humanitaire a pris à ce point ? C'est qu'il s'agit d'un tournant de la situation internationale où l'universalisme

(sous sa forme marchande) bascule du côté du libéralisme, et où les associations humanitaires en deviennent le symbole (au nom des droits de l'homme). Moi, alors jeune président d'une (encore) jeune association, j'étais régulièrement interviewé par les médias comme un représentant typique d'un nouvel esprit d'entreprise (humanitaire), véhiculant cette compassion démocratique en laquelle s'incarnerait la supériorité occidentale, tant morale que technique. Ce thème, venu du XIX^e siècle, d'une supériorité technique comme gage et véhicule d'une supériorité morale de l'Occident revenait en force dans le nouveau contexte comme conséquence du triomphe de la démocratie et de l'intelligence du cœur. L'engouement des entreprises privées pour l'humanitaire – engouement au demeurant très mesuré sur le plan matériel et financier – connu alors un essor spectaculaire dans une sorte de convergence idéologique superficielle : les droits de l'homme ne devaient pas plus connaître d'obstacles (et de frontières) que la « libre circulation des marchandises ». L'un semblait devoir aller de pair avec l'autre. S'est ainsi tricoté peu à peu une sorte de manteau de vertu libérale, où l'humanitaire renvoyait à l'entreprise une image valorisée, tandis que, réciproquement, l'humanitaire célébrait volontiers les bienfaits du mécénat entrepreneurial. Ce n'est pas par hasard si les humanitaires directement engagés en politique (une petite minorité en réalité) se sont alors retrouvés sur la rive libérale (Malhuret, Emmanuelli) ou « libérale de gauche » (Kouchner). Au fond, cette victoire de l'universalisme libéral des droits de l'homme sanctionne la faillite de l'universalisme socialiste et de ses avatars par l'avènement d'un universalisme humanitaire de bon aloi. Il ne s'agit pas d'une simple coïncidence. L'universalisme des droits de l'homme peut cependant fort bien avoir partie liée avec l'universalisme marchand.

D. B. : *Plus précisément : en quels termes se posent les rapports du militantisme humanitaire et des multinationales impliquées sur le terrain de ses propres interventions ?*

R. B. : Une nouvelle formule magique est apparue dans le vocabulaire de l'aide internationale, le « public private partnership » (PPP), sorte d'ersatz idéologique dans lequel les multinationales sont conçues comme des acteurs principaux de même nature que les gouvernements ou que les organisations humanitaires. Par exemple, puisque les compagnies pétrolières sont souvent présentes dans les zones conflictuelles, on en vient à estimer qu'elles doivent elles aussi faire face à leurs « responsabilités humanitaires ». Certaines associations sont alors tentées de négocier avec Shell ou avec Elf pour leur faire comprendre l'intérêt qu'elles auraient à travailler leur image. C'est aussi le cas notamment des compagnies pharmaceutiques.

Sans nécessairement diaboliser ces multinationales (ce n'est pas le rôle des associations humanitaires), je pense qu'il ne faut pas non plus les « angéliser » en leur faisant la morale. D'ailleurs, les directeurs de communication de ces firmes sont très friands de ces dialogues où s'exprime une harmonieuse complémentarité des rôles sur l'importance des droits de l'homme et sur le secours aux populations comme gage d'une prospérité à venir. Tout semble concourir à nous rassembler dans un effort commun ! L'intervention humanitaire n'a certes pas à se situer dans une perspective de confrontation classe contre classe, mais elle n'a pas non plus à cautionner les stratégies de communication ou à contribuer à masquer les conflits d'intérêts. Bref, je pense qu'elle n'a rien à gagner à ces relations et à ces promiscuités avec le business. Sans le diaboliser a priori, nous n'avons pas non plus à le ripoliner – comme si sa contribution à une économie de guerre constituait une simple bête –, mais à le critiquer publiquement lorsqu'il y a lieu.

D. B. : *Les changements internationaux consécutifs à la chute du Mur de Berlin, à la réunification allemande et la désintégration de l'Union soviétique ont-ils été ressentis dans la pratique de l'humanitaire comme une nouvelle inflexion et un nouveau changement du contexte de l'action ? Ne glisse-t-on pas progressivement de l'intervention humanitaire à une intervention économique et militaire (en rupture avec les principes initiaux d'impartialité envers les victimes, lorsque l'aide occidentale, dans les Balkans par exemple, devient conditionnelle – aide réservée aux « villages démocratiques », aux « écoles démocratiques » – c'est-à-dire en réalité se transforme en intervention politique sous couvert humanitaire ? Et ne franchit-on pas un pas supplémentaire lorsque les missions originelles de l'Onu (de « maintien de la paix ») sont présentées comme une simple défense de la « paix négative », à laquelle s'opposerait désormais un activisme de la « paix positive », voire – pire encore – une « ingérence préventive » punissant le crime avant même qu'il ne soit commis ?*

R. B. : Dans les années 80, nous étions donc dans ce jeu de miroir entre l'humanitaire fille de la démocratie, et inversement. Avec la fin de la guerre froide et avec les discours triomphalistes de Bush senior sur l'avènement d'un nouvel ordre mondial, les humanitaires se sont retrouvés dans une situation de perplexité et de doute. Ainsi, des discussions ont eu lieu à MSF, dont la cocasserie le dispute à la tragédie. Dès lors que notre terrain d'intervention le plus courant est la guerre, l'annonce d'une pacification planétaire signifiait pour certains la fin des conflits, et peut-être la mise au chômage technique de l'humanitaire ! Il fallut argumenter de manière quasi morbide sur le fait que le monde ne serait pas moins violent et moins sanglant, qu'il n'y aurait pas moins d'héca-

tombes et de catastrophes ! Il aurait fallu tourner ces scènes. C'était un spectacle assez étonnant.

Être obligé de rappeler que les guerres existaient avant le communisme et qu'elles ne disparaîtraient pas avec lui, c'était à la fois glaçant et tragique. Quoi qu'il en soit, le nouveau contexte a aussitôt été marqué par un nouvel interventionnisme de l'Onu, appuyé sur l'implication directe des armées occidentales, dans le Golfe bien sûr, mais aussi, à l'échelle régionale, par des forces armées comme celles de l'Inde, du Nigéria, etc. Les guerres sont alors rebaptisées, dans la langue de bois moralisatrice du libéralisme victorieux, des « urgences humanitaires complexes ».

C'est alors que voient le jour, après le Secrétariat d'État français à l'action humanitaire, ECHO (European Commission Humanitarian Office), le DAH (Département des actions humanitaires de l'Onu... Tout un dispositif humanitaire institutionnel se met en place de façon permanente.

Dès les années 90 apparaît ainsi une nouvelle complexité pour les humanitaires. Jusqu'alors, l'instrumentalisation matérielle de l'aide humanitaire était le seul fait des gouvernements des pays de destination de l'aide. Ainsi l'Éthiopie, en 1985, avait utilisé les moyens de l'aide humanitaire pour mettre en œuvre un programme de déplacement forcé de populations dont les conséquences avaient été catastrophiques (au moins deux cent mille morts). Sous d'autres formes, l'aide a été détournée à des fins politiques dans les camps du Zaïre après le génocide du Rwanda en 1994-1996, en Corée du Nord tout récemment. Ce problème existe toujours, mais il se double, depuis la fin de la guerre froide, d'une instrumentalisation par les pays occidentaux

Le choix qui se pose alors est : soit jouer le rôle d'espèces d'avant-gardes privées d'un interventionnisme étatique (convoyeur des intérêts gouvernementaux) en rupture avec notre mission initiale ; soit entrer en opposition ouverte à ces politiques, au risque d'apparaître comme des défenseurs d'un corporatisme humanitaire d'organisations jalouses de préserver leur pré carré. C'est une situation difficile dont nous ne sommes pas encore véritablement sortis.

Reste que le contexte dans lequel les ONG ont pris leur importance politique et sociale subsiste. Au-delà de la légitimité acquise par leur action sur le terrain, un autre aspect de cette légitimité est désormais revendiqué par les États qui invoquent leur force d'entraînement pour faire passer leurs propres moyens d'agir. Par exemple, en 1993, Pierre Joxe, à son retour du Cambodge (où était en marche le processus électoral et le retour des réfugiés sous égide onusienne), déclarait, après une visite aux troupes françaises, avoir rencontré « la première ONG française » : « C'est l'armée » ! Le paradoxe n'a rien de gratuit. Il s'agissait bien de montrer que l'armée, par les moyens de sécurisation dont elle dispose, constitue une véritable force d'intervention humanitaire.

L'essentiel, à travers ce processus, c'est qu'on ramène l'humanitaire à un déploiement logistique, au prix d'une technicisation sans précédent de l'action sociale (à travers les notions, de « crises humanitaires » et « d'urgences complexes ») offrant une justification politique à l'interventionnisme d'État réduit à une technique de gestion humanitaire : un ensemble de problèmes et de solutions pratiques (télécommunications, transport, ravitaillement, expertise, aide médicale) dépolitisés. Il ne s'agit plus alors que d'un simple assemblage de savoir-faire.

Pour revenir à la question initiale, je crois que la « justice internationale » vient à la fois comme prolongement et comme rupture. Elle représente à la fois cette technicisation des rapports sociaux sous les auspices d'une morale traduite concrètement en actes, sanctions, discours, départageant radicalement le Bien du Mal. L'engouement des ONG pour la justice internationale provient d'un mélange (qui me laisse perplexe) entre un discours moral général et cet appareillage technique constitutif de la scène judiciaire. Cette nouvelle alliance de la morale et de la technique forme le moule dans lequel se coulent nombre d'ONG. Il y a en effet quelque chose de très cohérent dans cette irruption de la justice internationale (tribunaux spéciaux, Tribunal pénal international) sur le terrain humanitaire. Elle correspond à l'avènement du libéralisme compassionnel.

D. B. : *Dans ce contexte nouveau, comment te situes-tu, ou comment vous situez-vous à MSF, par rapport à la notion d'ingérence humanitaire ? Dans une tribune du Monde cosignée avec Biberson après l'attribution à MSF du prix Nobel de la Paix, vous exprimiez à ce sujet critiques et réserves.*

R.B. : Sur ce point particulier, ma position personnelle est assez représentative de celle de MSF. Moi, je n'ai jamais fait un usage très actif de cette notion d'ingérence humanitaire, même s'il m'est arrivé de l'utiliser comme une facilité au début de la guerre d'Afghanistan : une formule retentissante et commode pour justifier le franchissement illégal des frontières. Mais je l'ai vite abandonnée. D'abord parce que j'ai constaté qu'elle était inutile dans la mesure où les dispositions existantes sur le droit humanitaire suffisaient : une équipe ne peut être poursuivie pour avoir soigné en toute impartialité des victimes en territoire étranger. Cette disposition s'applique également à la question de la nourriture. Or les soins et la nourriture sont les deux activités humanitaires par excellence. Il n'y avait donc aucun besoin d'introduire une notion juridique nouvelle. D'autant que l'équivoque constante entre le droit (juridique) et le devoir (moral) d'ingérence est révélatrice des confusions qui y règnent. La question n'était donc pas tant celle de la notion d'ingérence humanitaire, de fait pré-supposée par l'action humanitaire déjà reconnue en droit international, que

celle de l'ingérence tout court. Il s'agissait en effet d'une formule vague et moderne servant à relooker une pratique fort traditionnelle du rapport de forces et du droit que l'on se donne unilatéralement d'intervenir par la force dans un pays tiers en fonction d'intérêts bien compris.

Il s'agit donc d'une rhétorique de justification très classique, pour peu qu'on se souvienne, par exemple, des interventions impériales britanniques menées au XIX^e siècle au nom de l'anti-esclavagisme : en coulant (corps et biens) les navires de la traite, la Grande-Bretagne affirmait à la fois sa puissance morale et sa suprématie maritime. Ce fut également le cas pour les interventions coloniales à la Jules Ferry, au nom du droit à la communication et de la mission civilisatrice de l'Europe contre la barbarie. De même, l'habilitation à répandre et à propager les droits de l'homme devient la justification fondamentale de l'ingérence à sens unique des puissants dans les affaires du monde.

Aujourd'hui, l'humanitaire est saisi du même syndrome du « fardeau de l'homme blanc » que l'on retrouve (dans la continuité des années 80) sous la nouvelle forme, précédemment évoquée, du PPP (private-public partnership) qui enrôle un nombre croissant d'institutions publiques, para-publiques (Croix-Rouge), certaines ONG et entreprises privées, au nom d'une conjonction d'intérêts et de valeurs.

Il est intéressant d'analyser les formes du discours constitutif de cette domination contemporaine. Par exemple, la nouvelle campagne du PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) décidée l'an dernier fixe comme objectif de réduire de 50 % la pauvreté en quinze ans ! La technique de la campagne repose sur un mailing personnalisé envoyé à des particuliers, considérés comme des « décideurs » ou des « leaders d'opinion », afin de les convaincre (en une petite page !) que, puisque l'on est capable d'aller sur la lune et de réaliser des prouesses scientifiques, techniques ou médicales, puisque l'entreprise est l'aventure du siècle et pour peu que chacun y mette du sien, il doit être possible de former une grande chaîne des bonnes volontés qui suffirait à réduire la pauvreté de moitié en moins de quinze ans. Avec cette nouvelle notion de « réduction de la pauvreté » (qui peut être contre ?) introduite par la Banque mondiale et reprise largement dans le lexique de l'aide internationale, on oublie les conflits sociaux et les inégalités structurelles. Il suffit de se placer sous l'égide exclusive de la bonne volonté sous-tendue par un vigoureux esprit d'entreprise. Et voilà le marketing de la compassion humanitaire, dans ce qu'elle a de plus servile envers l'ordre dominant, tel qu'il est organisé par cette énorme agence onusienne dotée d'un budget de milliards de dollars.

D. B. : *Dans la rhétorique de la globalisation libérale (Alain Madelin en a donné une version éclairante dans son petit livre intitulé Le Droit du plus faible), les*

droits de l'homme l'emporteraient sur les souverainetés étatiques. On trouve un écho de cette dépréciation systématique des souverainetés territoriales et démocratiques dans l'usage péjoratif que font les médias du terme « souverainisme », confondant (à dessein ?) un nationalisme réactionnaire et une aspiration à la maîtrise démocratique des choix collectifs. Pourtant, le droit international semble durablement tiraillé entre une double légitimité, celle d'un droit inter-étatique encore dominant et celle d'un droit cosmopolitique tout juste émergent, dont les sources demeurent incertaines (quel pouvoir législatif international ?). L'action humanitaire est-elle affectée par ces incertitudes du droit international ?

R. B. : Ce qui est d'abord perçu comme scandaleux pour des humanitaires, c'est la notion même de frontière. Le droit cosmopolitique leur apparaît donc d'abord comme une issue à l'obscurantisme des nations et des territoires. L'humanitarisme vient là immédiatement à la rencontre d'une vision juridique contractuelle internationale. L'immense majorité des ONG a ainsi saisi cette notion de tribunaux ad hoc, puis de Tribunal pénal international, comme une occasion de se mettre elles-mêmes en scène selon des clichés repris par la presse et par certains milieux universitaires, du type : « pas de paix sans justice ». Un simple examen historique suffit pourtant à souligner le caractère trompeur d'adages de ce genre. On constaterait plutôt qu'il n'y a pas de paix sans une part d'amnésie des crimes, sans une volonté transitoire d'oubli. Ce n'est qu'après des années que les peuples, toujours avec difficulté, parviennent à se confronter à leur passé (voir les réactions politiques en France sur l'Algérie, ou les mutineries de Verdun).

Mais l'humanitaire est bien dans l'air du temps en ce sens qu'il ne s'accommode guère de la durée et de l'histoire. Il relève au contraire d'une culture de l'immédiateté et de l'urgence. Son espace/temps n'est pas celui de la politique. Il en est même plutôt la négation dans la mesure où l'urgence disqualifie la durée au profit de l'action instantanée de la volonté. Les tribunaux internationaux s'inscrivent parfaitement dans cet univers mental. Le discours démagogique (et passablement roué) de juristes internationaux à la Mario Betatti n'a d'autre sens que d'instituer une nouvelle scène inaugurale de l'opposition quasi religieuse, anti-politique, entre le Bien et le Mal.

D. B. : *À ce propos justement, le recours (par Tony Blair et bien d'autres) à l'oxymoron de la « guerre éthique » à propos de l'intervention de l'Otan dans les Balkans, ne marque-t-il pas un redoutable retournement, selon lequel la pureté et la noblesse postulées des fins éthiques justifieraient tous les moyens militaires, y compris les pires, au détriment du droit si nécessaire ?*

R.B. : De son point de vue, Kouchner a raison de présenter la guerre des Balkans comme un accomplissement de son programme : le droit d'ingérence appliqué sous oripeaux humanitaires ; une rhétorique de la croisade humanitaire et du rôle providentiel des démocraties occidentales dispensant des deux mains, tantôt la vie, tantôt la mort.

À la différence de toi, j'étais partisan d'une intervention militaire dans la mesure où elle aurait reposé sur des bases politiques dicibles et discutables. Par exemple sur le fait que la Yougoslavie étant un pays européen, il existerait une responsabilité politique européenne spécifique, distincte des responsabilités de l'Union européenne au Congo, en Birmanie ou en Papouasie. L'un des autres éléments de distinction entre la politique et l'humanitaire, c'est en effet l'espace. Il n'existe pas de géographie de la responsabilité humanitaire dans la mesure où la souffrance est également inacceptable où qu'elle se trouve. Politiquement, ce ne peut être le cas.

Une intervention pouvait donc être justifiée par des raisons circonstancielles et par des conditions concrètes, mais pas par une croisade au nom du Bien. L'affirmation d'un pouvoir de contrainte ne me choque pas par principe – je ne suis pas pacifiste. Le problème, c'est le basculement de la justification politique dans le registre de la démagogie humanitaire. L'intervention devient alors une intervention thérapeutique (« chirurgicale » !), suivant l'imagerie du bon docteur venant guérir un fléau.

Dans cette affaire, les humanitaires ont été me semble-t-il bien en deçà de la critique qu'ils auraient dû énoncer. Nous ne sommes d'ailleurs pas tout à fait remis de cette défaillance et d'avoir joué de fait, en Albanie et en Macédoine, le rôle de supplétifs de l'Otan, voire d'être apparus en concurrence marchande avec l'appareil militaire, comme s'il s'agissait de deux institutions se disputant les réfugiés. Nous aurions mieux fait de laisser l'Otan assumer son service après-vente.

D. B. : *Est-ce que, d'après toi, l'humanitaire a un rôle spécifique à tenir dans la qualification des violences politiques ?*

R.B. : Depuis le Rwanda, je me pose cette question à nouveaux frais, sans parvenir à une réponse claire. Pour le moment, cette qualification des violences (génocide, crime de guerre, crime contre l'humanité) appartient exclusivement aux juristes. Notre tendance, en tant qu'humanitaires, c'est de la reprendre en charge. Or, se développe, me semble-t-il, une métaphysique paralysante pour l'esprit critique autour de la notion de génocide. L'humanitaire cristallise en la matière des représentations diffuses conduisant à considérer qu'il existe un mal absolu – ou une catastrophe (même sans le caractère exclusif et auto-cen-

tré de la Shoah pour les juifs) – qui surplomberait tous les autres maux. Il y a là un problème irrésolu. Je crois que le génocide (ou le crime contre l'humanité) dit bien quelque chose d'important sur la nouveauté et la singularité du crime en tant que crime, mais « nous » (je m'inclus évidemment dans ce nous) devons résister à la tentation de décrire un crime qui relativiserait les autres car, du point de vue de l'action humanitaire, on ne peut s'écarter de la souffrance quotidienne individuelle, dans toutes sortes de situations, sans établir une échelle graduée du mal. On ne doit surtout pas relativiser ces souffrances comme nous y incitent les échelons juridiques de gravité. La qualification des violences pose donc un très gros problème, mais le problème que pose le refus de cette qualification n'est pas moindre.

D. B. : *Est-ce que toutes ces évolutions de la situation mondiale ne dessinent pas une nouvelle architecture dans laquelle le rôle de l'Onu se trouve relativisé (c'est explicitement le propos de Madeleine Albright ou de Geoffrey Robertson) au profit d'un cercle dominant de la puissance réduit aux principaux États ? Et est-ce que ce glissement a des conséquences perceptibles sur l'action humanitaire ?*

R.B. : Oui, mais le discours ne fait que rattraper les faits. La relativisation du rôle de l'Onu s'opère non seulement en faveur de l'Otan, de l'OMC, du G7, etc., mais également en faveur de l'intervention de puissances régionales couvertes ou non par un mandat international. C'est le cas par exemple des armées du Nigeria au Libéria ou en Sierra Leone, de la Russie dans le Caucase et en Asie centrale, des États-Unis en Amérique latine avec la zone de libre-échange et le plan Colombie. C'est un dispositif contre lequel l'Onu a tenté de résister avant de baisser les bras, comme elle le fait aujourd'hui au nom d'un pragmatisme théorisé par certains de ses idéologues qui proposent de laisser aux acteurs régionaux la place qui leur revient, puisque, de toute façon, ils feraient le boulot... L'Onu n'aurait plus dès lors qu'à s'effacer.

Les humanitaires font dans l'ensemble partie de ceux qui résistent à cette évolution, en défendant la seule organisation universelle existante, si imparfaite soit-elle. Cette défense ne peut évidemment être pensée indépendamment d'une refonte de l'Onu dont l'édifice fut conçu en conformité avec le monde de l'après-guerre, aujourd'hui disparu. L'universalisme de l'Onu comme communauté politique est miné de l'intérieur par le pouvoir du Conseil de sécurité. Pour ranimer cet universalisme, une réforme radicale est nécessaire, faute de quoi il bascule du côté des forces économiques et des rapports marchands dominants.

(entretien réalisé par Daniel Bensaïd)