

in : 'le nouveau désordre européen'
Dunod. Paris 1993

L'ingérence humanitaire

par Ghassan SALAME *

Un sondage récent nous informant sur l'attitude des Français concernant l'ingérence humanitaire est celui publié par le journal *La Croix*, qui a permis à ce dernier de titrer « l'ingérence plébiscitée ». En effet, à la question de savoir si l'on serait disposé à soutenir une ingérence de nature humanitaire, quitte à employer la force, 76 % des personnes interrogées ont répondu par l'affirmative. C'est dire que l'ingérence est populaire. Pourtant, ce sondage occulte l'essentiel en ce que n'est pas posée au public la question de savoir à quel prix il est disposé à soutenir de telles opérations – une question fort rarement posée.

En effet, au moment même où l'ingérence humanitaire semble avoir du succès auprès de l'opinion publique, on assiste, dans les faits, à une décélération notoire des actions d'ingérence humanitaire. A l'heure actuelle, il existe des situations autrement plus sérieuses que celles déjà connues (Kurdistan, Somalie...). Le Soudan en consti-

* Directeur de recherche au CNRS-CERI et professeur à l'Institut d'Études Politiques de Paris.

tue un exemple, où aucune véritable action de ce genre-là n'existe. Bien au contraire, on a l'impression que les gouvernements, suite à leurs déboires bosniaques, hésitent à s'engager avec autant d'enthousiasme qu'ils ne l'avaient fait lors des affaires kurde ou somalienne. De plus, un contraste net voit le genre d'ingérence « soft » et une espèce de sagesse des gouvernements qui considèrent que l'ingérence humanitaire n'existe peut-être pas en tant que catégorie. En réalité, un double phénomène est apparu au cours des années : un clivage tant au nord qu'au sud de la planète. C'est que, avant même l'effondrement du bloc de l'Est, la faillite de l'État du Sud était évidente même si elle était quelque peu voilée par le succès exceptionnel de certains dragons d'Asie, ou par la richesse superficielle et éphémère de certains producteurs de pétrole. Mais la situation est autrement plus grave en ce que le contrôle par les appareils étatiques de leur territoire national est souvent devenue une espèce de peau de chagrin qui tend à se retrécir jour après jour, attentat après attentat. Certains gouvernements du Sud se contentent d'un contrôle sur les grandes villes, la capitale et les principaux grands axes routiers, laissant à des forces non étatiques (qui deviennent anti-étatiques, voire idéologiques, lorsque l'État tente de les réduire) le soin de contrôler des parties entières du territoire ; d'autres gouvernements se contentent d'un contrôle diurne de certains faubourgs de leur capitale, laissant des forces non étatiques contrôler des zones à la tombée de la nuit. Dans l'ensemble, les principaux acteurs de l'appareil d'État, dans la majorité des pays du tiers monde, ne peuvent pas remplir leurs obligations, le militaire étant généralement concurrencé, soit par la garde prétorienne du régime soit par des milices privées, le douanier étant pour sa part dans l'incapacité de stopper l'activité massive des contrebandiers de tous

genres quand il n'est pas leur complice. De ce fait, l'économie dite informelle est plus importante que l'économie dite nationale, rendant le concept d'« économie nationale » pour le moins flou sinon inexistant. L'effondrement soudain et massif de l'Est a quelque peu voilé l'effritement beaucoup plus lent et qui s'était réalisé sur dix ou quinze ans de ce qui se construisait dans l'ensemble du tiers monde, à savoir des États à l'image des États occidentaux.

Au Nord, le débat est fondé sur la peur, la double peur d'un afflux massif de nouveaux immigrants venus du Sud vers un Nord qui ne sait plus traiter son chômage; celle également d'un monde qui ne serait pas contrôlable par le relais des gouvernements nationaux plus ou moins fermement clientélisés. C'est pourquoi se sont dessinées au niveau idéologique, depuis une dizaine d'années, deux réactions contradictoires, quoique complémentaires. D'une part, une réaction nationaliste, chauvine consistant à dire que le Sud commence dans les banlieues de nos villes, et d'autre part, un élan de générosité, parti du Nord, fondé sur la peur du Sud et qui s'est transformé avec le temps en ingérence humanitaire. Il y a au Nord, un clivage de plus en plus net, qui part d'une même peur, qui se diversifie avec le temps et qui donne lieu à un ministère de l'Action humanitaire d'une part, et qui aboutit de l'autre à la consolidation des 13 % du Front National aux dernières élections législatives. L'Allemagne pour sa part revoit sa constitution pour pouvoir agir à l'étranger, finance généreusement l'UNRWA et d'autres opérations onusiennes, mais une partie de sa jeunesse s'attaque sauvagement aux étrangers autant qu'à la gabegie du *mezzogiorno*, alors que les Italiens se dévouent pour enrayer la faim dans le monde. Deux réactions qui se complètent en s'opposant, qui partent de la même peur et lui proposent deux réponses différentes.

Au Sud, le clivage est encore plus profond et visible (même s'il ne l'est pas assez de Paris) et se traduit par un appel d'empire chez certains, par un xénophobie militante chez d'autres. Des peuples souffrant de la dictature des leurs ou de l'expansionnisme de leurs voisins, des minorités subissant des sévices ou des exactions appellent l'Occident à leur secours et sont de ce fait disposés à sacrifier des pans entiers de leur souveraineté et de leur compétence nationales. Pour bénéficier de cette protection occidentale, la périphérie est ainsi prête à prépositionner chez elle des armes, à accorder des bases militaires, à vivre comme sous mandat de tutelle. Une telle situation était encore impensable il y a quelques années. De nos jours, des appels d'empire, il en existe quotidiennement. Ils viennent d'Afrique, d'Amérique latine ou d'Asie. Et si les gouvernements occidentaux devaient y répondre, ils pourraient faire stationner des millions d'hommes depuis Hong-Kong jusqu'au Libéria en passant par le Kurdistan ou l'Arménie. Parallèlement à ces appels d'empire, on assiste à une extraordinaire montée de la xénophobie. Des zones entières rejettent non seulement l'empire mais également les militaires, le médecin ou une quelconque organisation non gouvernementale; elles ne veulent pas non plus entendre parler des Droits de l'homme. C'est dans ce clivage au Sud, que semble s'inscrire l'Islamisme, non pas dans un dogme religieux, mais au nom d'un nationalisme chauvin, exacerbé, soucieux de maintenir un minimum de souveraineté face à ces ingérences aux motivations ambiguës. Le droit international classique s'est cassé au Nord entre des frontiéristes excités et des sans-frontiéristes novateurs. L'indépendance nationale s'est brisée au Sud autour du conflit grandissant entre des appels à la protection externe et un rejet culturaliste de

L'Occident, non plus seulement en tant qu'influence, mais aussi et surtout en tant que modèle. L'humanitaire s'inscrit donc aussi bien dans l'évolution des sociétés du Nord que dans celle du Sud. Il peut s'agir d'une phase sans doute transitoire, entre deux systèmes internationaux entièrement différents : un système international gelé par la guerre froide, respectueux des frontières coloniales et complaisant avec les tyrans dès lors que ces derniers réussissaient à imposer l'ordre chez eux, et un système international plus fluide, où les frontières sont remises en cause, voire directement révisées, comme ce fut le cas en Allemagne, au Yémen et sans doute en Irak. L'indépendance aujourd'hui n'est plus une libération nationale. Elle devient de plus en plus un acte de défense d'un État à l'égard de son voisin. Par conséquent, c'est le système international qui change et ce qu'on appelle pompeusement ingérence humanitaire pourrait se révéler n'être qu'un facteur relativement marginal au sein de cette mutation extraordinaire. Cela s'explique principalement par le fait que l'humanitaire a, pendant un temps, été isolé comme catégorie à part. Mais dès lors qu'il a été nationalisé, politisé et militarisé, il a été très fermement inscrit dans cette mutation internationale, jusqu'à en devenir une appendice. L'opération somalienne autant que l'échec bosniaque sont là pour démontrer cette lourde mainmise de l'inter-étatique sur un humanitaire qui, au sortir de ces deux crises, se remet à la recherche obstinée, et pas encore réussie, de sa spécificité quand il n'a pas d'emblée cessé de la chercher. L'action humanitaire est une action à trois acteurs au moins : le bénéficiaire – les Kurdes ou les Somaliens par exemple –, l'humanitaire lui-même qui offre cette aide et cette protection, et enfin la cible de l'action humanitaire, c'est-à-dire le tortionnaire,

le tyran, l'expansionniste. Le bénéficiaire de l'action éventuelle, c'est-à-dire la victime de l'oppression actuelle, ne veut pas d'action humanitaire, mais préfère une action politique, d'indépendance. C'est ainsi par exemple que les Bosniaques ont tiré sur des forces des Nations unies dans le but d'impliquer davantage l'Occident dans une protection plus efficace de leur projet national. Si le bénéficiaire de l'action humanitaire et si l'humanitaire lui-même (surtout depuis l'étatisation de son action) tiennent un discours politique, ont des ambitions politiques, comment interdire à un tyran d'en faire de même et de s'opposer à cette action dite humanitaire ? C'est pourquoi il semble qu'il y avait là un leurre qui ne pouvait guère se pérenniser en ce que deux acteurs du drame ne pouvaient pas être si intimement complices en interdisant au troisième (Serbes, Irakiens, Soudanais du Nord...) de tirer également des conclusions politiques d'une action à la fois politique et idéologique.

Il semble effectivement que l'humanitaire soit dans une impasse et qu'il ne puisse s'en sortir qu'en revoyant en profondeur nombre de ses élans par trop hâtifs. L'action humanitaire s'est faite au nom d'une communauté internationale qui a souvent été équivalente à l'ONU. Il est important de le préciser en raisons des doutes qui planent d'une part sur les finances de cette organisation (140 pays sont en retard sur leur paiement et le budget relatif aux missions de maintien de la paix devient de plus en plus lourd depuis le Cambodge, l'ex-Yougoslavie et la Somalie) et d'autre part sur l'efficacité des opérations des Nations unies. En effet, pour ces dernières, il s'avère difficile de maintenir une paix qui n'a pas été au préalable établie, ce qui est vrai dans beaucoup de cas. Le déploiement de 14 opérations des Nations unies depuis quatre ans alors

qu'on en avait déployé 13 sur trente ans, a engendré beaucoup trop d'espoirs et d'illusions par rapport à l'efficacité réelle des Nations unies, de sorte que le début de chaque opération était synonyme pour l'opinion publique du début de la fin de la guerre. L'exemple nous est fourni par l'ex-Yougoslavie où le déploiement des forces des Nations unies n'a pas eu de véritable effet sur l'évolution des combats. Il les a exacerbés, et l'on peut dire que nombre d'opérations, en poussant les bénéficiaires à mal lire les intentions des intervenants, auront produit de graves effets pervers encourageant les victimes des agressions à attendre de l'Occident bien plus que ce dernier n'était disposé à leur donner. Il faudra bien un jour faire le procès de tous ceux qui, en Occident, ont sciemment trompé les pauvres Kurdes, Bosniaques et autres Soudanais sur leurs capacités à entraîner les gouvernements occidentaux derrière eux, à les impliquer dans la défense de quelque population basanée, à les faire glisser de l'humanitaire-alibi à un humanitaire annonciateur d'une intervention en bonne et due forme. Ceux-là ont encouragé ces peuples à exiger ce qu'ils ne pouvaient obtenir et sans doute à se sacrifier plus que de raison et à rejeter des compromis peut-être coûteux mais qui auraient pu leur épargner des sacrifices aussi sérieux que futiles. Plus grave encore, une véritable hostilité s'est développée quant à l'équivalence entre la communauté internationale et l'ONU du fait du doute sur la représentativité de cette dernière. Si l'Assemblée générale des Nations unies n'est plus qu'une chambre d'enregistrement, et si les décisions sont prises en Conseil de sécurité, et plus particulièrement par ses cinq membres permanents, pourquoi s'étonner que les groupes d'États qui n'ont pas de siège au sein du Conseil réfutent d'emblée que celui-ci puisse représen-

LE NOUVEAU DÉSORDRE EUROPÉEN

ter la communauté internationale? Cette remise en cause de la représentativité du Conseil de sécurité et des différents organes des Nations unies a d'ailleurs été mise en évidence lors du sommet des Non-alignés en Indonésie. Il ne serait pas étonnant qu'on assiste, à l'avenir, à une réfutation de plus en plus radicale de l'ONU comme organe de la communauté internationale, et à la montée du nationalisme tant au Nord qu'au Sud, voire à une réfutation de plus en plus nette du concept même de communauté internationale au profit de la régionalisation des valeurs et des normes. Le débat sur l'humanitaire est ainsi rendu beaucoup plus grave que ne le laisse supposer un humanitaire « soft » dont on ne connaît pas le prix : par un effet pervers, il encourage Chinois et Iraniens, Syriens et Soudanais à rejeter l'universalité des Droits de l'homme ou encore l'existence même d'une communauté internationale dès le moment que son organe, le Conseil de sécurité, serait si peu représentatif. D'où une urgence, celle pour revenir au sondage de *La Croix* de bien préciser que l'humanitaire n'est ni *value-free* ni *price-free* : comme toute opération, il relève d'une idéologie particulière, et donne lieu à une facture autre que financière. Sa survalorisation médiatique au cours des dernières années l'aura largement mis au-dessus du questionnement, alors même que le politique et l'idéal étaient non seulement sur-questionnés mais même dévalorisés et méprisés. Traitement injuste qui explique bien l'impasse actuelle, une impasse où l'humanitaire doit cesser de s'autojustifier par le mépris du politique et commencer, au contraire, à comprendre que son salut dépend bien plus d'une revalorisation déterminée du politique (du diplomatique et de l'idéal) que de l'usage honteux et embarrassé qui en a été fait au cours des dernières années.