Introduction: comprendre la complexité d'un champ d'action politique

Wolf-Dieter Eberwein

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/conflits/1915>

DOI : 10.4000/conflits.1915

ISSN : 1777-5345

Éditeur :

CECLS - Centre d'études sur les conflits - Liberté et sécurité, L'Harmattan

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 2005

Pagination : 7-13

ISBN : 2-296-00230-7

ISSN : 1157-996X

Référence électronique

Wolf-Dieter Eberwein, « Introduction: comprendre la complexité d'un champ d'action politique », *Cultures & Conflits* [En ligne], 60 | hiver 2005, mis en ligne le 23 février 2006, consulté le 27 septembre 2021. URL : <http://journals.openedition.org/conflits/1915> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/conflits.1915>

Ce document a été généré automatiquement le 27 septembre 2021.

Creative Commons License

Introduction: comprendre la complexité d'un champ d'action politique

Wolf-Dieter Eberwein

- 1 L'action humanitaire se définit en premier lieu en termes normatifs, tandis que la pratique révèle les opportunités comme les contraintes de mise en œuvre de ce but désirable d'un secours aux victimes. En pratique, l'affaire est somme toute complexe, car devoir réconcilier la morale avec le droit et la politique ressemble à s'y méprendre à la recherche de la quadrature du cercle. Cette complexité ne se retrouve pas au niveau de son traitement théorique. En conséquence, cette publication propose différentes lectures complémentaires de l'action humanitaire et de la politique humanitaire. Elle se différencie en cela des innombrables publications disponibles sur le marché en mettant entre autres l'accent sur la théorie des normes, particulièrement négligée en France, alors qu'elle est centrale en Allemagne et dans les pays anglo-saxons. En outre, cette tendance de la tradition française à dénier l'importance des approches sur l'humanitaire, qui ne le ramène pas immédiatement à l'instrumentalité politique ou militaire, est en elle-même préjudiciable à la compréhension et au dialogue sur l'ordre international humanitaire comme condition pratique.
- 2 Si la thèse selon laquelle l'action humanitaire est partie intégrale de l'ordre international est justifiée, ce que nous postulons, il est clair que cet ordre, aussi partiel soit-il, n'est envisageable qu'avec le concours de la puissance (sa mise en œuvre comme son maintien par les Etats), de la morale (justifiée et légitimée par le recours à certaines valeurs ou normes) et sa codification par le droit (qui impose des règles à suivre par les acteurs dans la pratique). L'aide humanitaire est aujourd'hui reconnue comme une obligation par les Etats. Elle s'impose dans la mesure où elle sert à mettre en œuvre le droit de l'Homme le plus fondamental, le droit à la vie et à l'intégrité personnelle. Cette obligation est généralement reconnue par tous les Etats, si l'on en prend comme preuve la signature par les Etats des Conventions de Genève et des protocoles additionnels¹.

Néanmoins, cette obligation obéit à une logique de pratique sélective, en particulier quand, lors de conflits armés, des intérêts politiques sont évidemment en jeu.

- 3 Si les organisations humanitaires s'efforcent dans leurs pratiques d'appliquer les principes humanitaires, l'interprétation qu'elles en font n'est pas forcément uniforme. En conséquence, les pratiques des acteurs vont forcément différer. Ce ne sont pas seulement des pratiques diversifiées que l'on peut observer mais aussi des conceptions divergentes de l'impératif humanitaire. En termes plus polémiques, on pourrait postuler une confrontation entre un humanitarisme impérialiste de l'Ouest et un humanitarisme relativiste défini par le contexte culturel dans lequel il est mis en œuvre.
- 4 Finalement, on pourrait interpréter les pratiques de l'action humanitaire en fonction des conséquences inévitables du processus d'adaptation au changement fondamental du système international récent. Une interprétation positive voudrait qu'avec la vision de la démocratisation du monde après la chute du mur, les principes du Droit International Humanitaire auraient perdu de leur valeur. Cette interprétation serait justifiée si elle pouvait être considérée comme un élément parmi d'autres d'une stratégie globale de démocratisation, voire de pacification intégrée.
- 5 En revanche, l'interprétation négative serait que la guerre contre le terrorisme représenterait une sorte de nouvelle « Guerre Froide » qui en appellerait à une dévalorisation de cet édifice légal, voire normatif, car son maintien servirait la cause du terrorisme. Cela inclurait aussi bien la prohibition de la torture que les obligations envers les prisonniers, qu'ils aient droit au statut de prisonniers de guerre ou non². Rien n'indique qu'en principe les Etats soutiennent la pratique des Etats-Unis sur la torture. Mais il faut aussi constater que ni les Etats ni les organisations non gouvernementales ne se sont jusqu'à présent engagés de façon audible et continue pour le maintien de l'ordre précédent.
- 6 Avant même d'envisager une quelconque réponse, les analyses contenues dans ce numéro s'efforcent d'éclaircir plusieurs facettes de la problématique générale : la structure de ce champ d'action politique (Wolf-Dieter Eberwein) et le potentiel mobilisateur de la dimension humanitaire dans la diplomatie (David Ambrosetti), la dimension normative, voire culturelle, et ses implications dans la pratique (Marion Haroff-Tavel, Michael Schloms et Jonathan Benthall), et la dimension juridique (Hans-Joachim Heintze).
- 7 Contrairement à Philippe Ryfmann³, Wolf-Dieter Eberwein se refuse à développer une théorie de l'humanitaire, mais il propose une perspective théorique qui s'inscrit dans la problématique de la diffusion des normes dans le système international. Ce processus de diffusion, de mise en œuvre et du respect de cet ordre dépend aussi bien de la structure du système, que du contexte international et du processus d'adaptation des acteurs. En un mot, il démontre que le recours à la morale par les Etats dans leur politique humanitaire a beaucoup plus de succès auprès du public et des médias que la référence au droit. Il considère que du côté des organisations non gouvernementales, ce système risque de se « piéger » étant donné les conséquences des compétences indéniables des grandes organisations humanitaires et l'engagement matériel considérable des Etats. Le résultat est la dépendance mutuelle des Etats par rapport aux ONG pour l'aide aux victimes, et des ONG à l'égard des Etats en tant que bailleurs de fonds dominants.
- 8 La contribution de David Ambrosetti démontre de façon empirique la thèse du poids légitimateur de l'humanitaire. L'étude de cas de la politique française dans le cadre des Nations Unies pour une solution au génocide au Rwanda a reçu du soutien lorsque les

représentants français ont fait appel à la dimension humanitaire. Cet appel à la dimension morale a incontestablement contribué à légitimer la position française mais ne contribue pas pour autant à renforcer *a priori* dans un sens plus restreint l'importance du droit. Comme le constate l'auteur, cette idée « humanitaire » est d'abord une ressource diplomatique. Cette ressource, néanmoins, peut – si elle ne se tient pas dans le cadre normatif prévu par les Conventions de Genève – contribuer à transformer l'ordre humanitaire fondé sur le droit en un « nouvel ordre » moral. Mais elle peut aussi contribuer à la dérive d'un humanitarisme d'Etat rejeté par les organisations humanitaires.

- 9 La condition de dépendance mutuelle entre ONG humanitaires et Etats facilite la prédominance discursive de la morale. Comme le démontre Michael Schloms, cette prédominance voile le non-respect des principes humanitaires (du droit) par les Etats en général, et – en conséquence – par un dilemme pour les acteurs sur le terrain. Ce dilemme peut aussi émerger dans le cas de catastrophes naturelles ou dans des situations où un Etat fort contrôle son territoire. Confrontées à un Etat qui ne respecte pas les principes humanitaires, les organisations humanitaires peuvent résoudre ce dilemme de façon différente en fonction de leur propre éthique ou déontologie qui peut être de nature affective, introvertie ou extravertie. La première option légitime une position apolitique, la deuxième se comprend comme neutre, tandis que la troisième est de nature rebelle. Seule la troisième est en phase avec une approche qui tient compte des normes émanant du droit, les deux autres s'accordant au mieux avec une approche privilégiant la morale. Une politique humanitaire des Etats fondée sur la morale et une structure hétérogène des ONG qui est elle aussi légitimée par une déontologie où prime la morale, peut expliquer ce décalage avec les principes prévus par le droit.
- 10 Mais cette argumentation présuppose, tout au moins implicitement, que les normes ou principes humanitaires soient incontestablement universels. Or, Marion Harroff-Tavel propose de confronter cette perspective universelle avec une perspective culturaliste. Elle pose la question de savoir si la diversité culturelle se heurte à des principes se déclarant universels. Son analyse refuse une réponse simpliste et différencie une compréhension des spécificités culturelles avec lesquelles se voient confrontés les acteurs humanitaires, – spécificités qui doivent être respectées – d'une rhétorique propre aux acteurs de conflits armés qui utilisent la culture soit comme moyen de mobilisation de la haine soit comme moyen de perpétrer les principes humanitaires comme universels. Evidemment, la déshumanisation de l'ennemi ne peut être justifiée par un recours à la culture. Mais sa prise en compte est nécessaire pour une plus grande compréhension des problèmes de la part des acteurs humanitaires sur le terrain.
- 11 La guerre contre le terrorisme a largement contribué à renforcer ce réductionnisme culturaliste. Les victimes potentielles de cette sémantique du « *clash* des civilisations » sont les organisations humanitaires islamiques. Elles courent toutes le risque de l'*a priori* terroriste sans que cette critique soit justifiée. Ce mouvement islamique s'est développé depuis l'occupation de l'Afghanistan par l'Union Soviétique. Jonathan Benthall, l'un des rares spécialistes des organisations humanitaires islamiques, démontre qu'il s'agit d'un mouvement probablement aussi hétérogène que celui de l'Occident. Ce mouvement se professionnalise lui aussi et repose lui aussi en partie sur une approche universaliste. Mais, comme Benthall le formule lui-même, il s'agit d'un

« modèle universaliste alternatif », ce qui pose un défi fondamental à l'action humanitaire en général : comment se positionner dans une telle situation et comment résoudre ces contradictions apparentes ?

- 12 Dans la plupart des analyses sur l'action humanitaire, le droit ne semble pas jouer de rôle central. On a même vu émerger une certaine confusion qui a tendance à ignorer le droit international humanitaire en privilégiant en premier lieu les droits de l'Homme. Cette confusion est probablement le résultat d'un manque de dialogue transdisciplinaire, tout d'abord entre les politistes et les juristes. Cette « mise à jour » est d'autant plus importante qu'il ne s'agit pas de deux modes de pensée et d'analyse concurrents ou même mutuellement exclusifs, mais partiellement complémentaires. C'est clairement le cas si la problématique des normes est au cœur de l'analyse théorique comme empirique. Hans-Joachim Heintze éclaire ce débat. Le premier point central est que, contrairement aux droits de l'Homme, le droit international humanitaire ne connaît pas de dérogation à ses articles, même si le premier est de validité universelle, alors que le second ne s'applique qu'à la situation exceptionnelle des conflits armés. En conséquence, les droits de l'Homme ne s'appliquent que partiellement à cause des possibles dérogations dans les conflits armés. Il faut alors faire appel aux mouvements des droits de l'Homme et aux organisations humanitaires pour revendiquer de façon plus explicite le respect du droit international humanitaire, car ceci permettrait, entre autres, d'améliorer les revendications concernant le recours aux procédures juridiques reconnues comme applicables.
- 13 Dans l'entretien qu'il nous a accordé, Paul Grossrieder, ancien directeur général du CICR et, depuis le printemps 2005, président de VOICE, le réseau d'ONG européennes basé à Bruxelles, donne son évaluation de la problématique de l'humanitaire. Son analyse peut être résumée en plusieurs points. Premièrement, ONG et gouvernements ont tous les deux besoin du soutien de la population. Mais « le mélange des genres » reste problématique et doit donc être évité à tout prix. Le rôle des ONG est l'action d'urgence, celui des gouvernements en premier lieu la pacification, la reconstruction et le développement. Deuxièmement, le mouvement humanitaire est en effet caractérisé par une grande hétérogénéité avec une tendance à la fragmentation à laquelle contribuent les ONG islamiques. Cette tendance pourrait encore s'accroître avec l'émergence croissante des ONG du Sud. Troisièmement, l'exigence de plus de coordination pose d'un côté le problème que « *tout le monde veut coordonner, mais personne ne veut être coordonné* ». De l'autre, si un accord sur les principes de base existait, le problème de coordination pourrait être résolu, ce qui n'est pas le cas. Finalement, la fondation normative de l'action humanitaire se voit fragilisée. Sa stabilité dépend donc des ONG elles-mêmes et de leur capacité à se mettre d'accord sur une conception partagée.
- 14 Soulignons en conclusion que le problème de l'ordre international humanitaire, aussi limité soit-il, demande encore beaucoup d'efforts de la part des chercheurs, des activistes et, sans doute, des responsables politiques pour être renforcé. Ces efforts sont nécessaires aussi bien au niveau théorique qu'au niveau empirique. Au niveau théorique, la problématique se situe à l'interface de la politique interne (ce qui est finalement l'objet de la politique comparée) et de la politique externe (objet de la politique étrangère comme des relations internationales). De plus, ces deux volets disciplinaires sont reliés par la dimension transnationale. Le fait que cette synthèse interdisciplinaire n'a pas encore été réalisée est bien connu. Le dialogue – pas encore

suffisamment développé – entre les communautés scientifiques française et anglo-saxonne pourrait y contribuer.

- 15 Au niveau empirique, le travail à accomplir réclame encore des efforts considérables. Que savons-nous du fonctionnement interne des différentes ONG humanitaires, en particulier au niveau comparatif ? Que savons-nous du fonctionnement des différentes plateformes et réseaux au niveau national et international ? Que savons nous des processus et des institutions nationaux concernant les politiques humanitaires des Etats ? Que savons-nous du processus de diffusion des normes humanitaires ? A cette succession de questions, qui est loin d'être exhaustive, il nous faut pourtant répondre, sans en être satisfaits, que nous en savons encore bien trop peu...
- 16 La volonté déclaratoire, aussi louable soit-elle, des gouvernements comme des acteurs émanant de la société civile des systèmes démocratiques d'être les gardiens des droits de l'Homme, ne suffit pas en soi tant que des conflits armés auront lieu. La démocratisation n'est qu'une des conditions nécessaires à un système international pacifié et pacifique. Le processus de démocratisation ne devient crédible que si dans la pratique l'idée fondamentale que proposa Henri Dunant, à savoir l'humanisation des conflits armés, est mise en œuvre. Car les conflits armés, comme nous le savons, sont les réels compagnons de route du processus de démocratisation ! Mais ceci n'est envisageable que si morale et droit convergent. Dans le cas contraire, l'hypocrisie humanitaire serait la logique dominante d'un ordre international humanitaire qui ne mériterait pas ce nom.

NOTES

- 1.. Il faut mentionner le fait que 191 Etats ont signé les Conventions de Genève, dont 161 le premier protocole additionnel et 156 le deuxième. 156 Etats ont signé les quatre conventions et les deux protocoles additionnels.
- 2.. Voir Elsea J., Treatment of « Battlefield Detainees », in *The War on Terrorism*. CRS Report for Congress, RL31367, Updated January 13, 2005.
- 3.. Ryffman P., « Vers une 'Ecole française' d'analyse de l'humanitaire ? », *Revue internationale et stratégique*, n°47, automne 2002, p. 133.

INDEX

Thèmes : ONG

Mots-clés : humanitaire

AUTEUR

WOLF-DIETER EBERWEIN

Wolf-Dieter Eberwein est professeur associé à l'IEP de Grenoble. Il a dirigé, entre 1979 et 2004, le groupe de Travail *Politique Internationale* au Wissenschaftszentrum Berlin (WZB). De 1990 à 2004, il a été membre du Standing Group International Relations. Membre du comité de coordination des affaires humanitaires en Allemagne, lié au Ministère des Affaires Etrangères et consultant pour la Croix-Rouge Allemande et au Comité International de la Croix-Rouge.