



Les formes et les enjeux de la responsabilité humanitaire

Françoise Bouchet-Saulnier

Intervention aux Etats Généraux de l'action et du droit humanitaires,
colloque organisé par le CICR (comité international de la Croix Rouge),
27 et 28 novembre 2001

Document en provenance du site internet de Médecins Sans Frontières

<http://www.msf.fr>

Tous droits de reproduction et/ou de diffusion, totale ou partielle, sous quelque forme que ce soit, réservés pour tous pays, sauf autorisation préalable et écrite de l'auteur et/ou de Médecins Sans Frontières et/ou de la publication d'origine. Toute mise en réseau, même partielle, interdite.

Les formes et les enjeux de la responsabilité humanitaire

Actes des premiers Etats Généraux de l'action et du droit internationaux humanitaires, verbatim de l'intervention de Françoise Bouchet-Saulnier

Je devais initialement parler en tant que contradicteur et me voici aujourd'hui intervenante. Ceci va me permettre d'illustrer encore mieux mon propos sur la responsabilité des acteurs humanitaires.

Il est toujours important, lorsque l'on parle de prendre des responsabilités ou de prendre ses responsabilités, de savoir qui l'on est et d'où l'on parle. On risque sinon de ne pas pouvoir résister à la tendance générale qui consiste regrouper tous les acteurs sous le vocable de communauté humanitaire et à les charger d'une responsabilité et d'une mission collective que personne n'arrivera au final à assumer. Ceci laisse croire que tous les acteurs sont interchangeable et constitue donc le meilleur moyen pour chacun des acteurs de fuir ses responsabilités spécifiques.

Je représente une organisation qui s'appelle Médecins sans Frontières (MSF), qui est une organisation humanitaire et médicale dont la spécificité est connue par un certain nombre d'entre vous, et dont la responsabilité spécifique en matière de protection des victimes tient à son action médicale aux côtés des personnes victimes des conflits. Notre action humanitaire ne réside pas dans des largages de nourriture mais c'est un travail de soins à des personnes malades ou en souffrance. C'est la nature de cette action médicale et la proximité qu'elle suppose vis à vis des personnes secourues, qui détermine à la fois la responsabilité de l'organisation, mais aussi ses méthodes de travail et sa possibilité de faire ou de ne pas faire un certain nombre de choses.

Aussi, je crois qu'il est toujours important lorsque l'on parle de cette question de responsabilité de savoir de qui on parle, de quel type de responsabilité chaque acteur est capable de s'investir et de se déterminer en termes de partage de responsabilité comme cela est mentionné dans le texte du colloque d'aujourd'hui. Mais il faut pour cela comprendre qu'une responsabilité partagée suppose parfois de résister à des responsabilités collectives qui s'expriment dans des concepts très présents aujourd'hui dans l'action humanitaire : je veux parler des coordinations, des coalitions et autres approches intégrées dans lesquels devraient s'inscrire tous les acteurs de secours.

Il faut prendre conscience du caractère contradictoire de ce discours globalisant que l'on a sur l'action humanitaire avec la nécessité, en termes d'efficacité, de parvenir à définir des responsabilités spécifiques et de les articuler les unes aux autres.

Donc, soyons conscients qu'il y a quelque chose d'un peu schizophrénique et dangereux à s'enrôler dans des coalitions et à dire toujours que tout pourrait être réglé par plus de coordination, plus de collaboration, sans prendre en compte cette notion de responsabilité qui suppose que l'on sache très bien de quoi chacun est capable et de quoi il est responsable.

Ceci étant dit, je crois quand même important de se souvenir que la question posée aujourd'hui est peut-on mieux faire ? A la lumière de l'expérience des dix dernières années la réponse est claire : Bien sûr que l'on peut faire mieux en termes de protection des victimes. Cette marge de progression dans ce domaine tient malheureusement à une série d'échec qu'il faut analyser avant de répondre à la question comment peut-on mieux faire. Or malgré l'extraordinaire mobilisation d'une action humanitaire qui a inventé des formes tout à fait nouvelles, il faut assumer la tristesse du bilan de ces dernières années en termes de protection des victimes et nous résoudre à plus de rigueur et plus de modestie.

Que l'on se souvienne du Rwanda, de la Bosnie, mais aussi de crises et de conflits toujours actuels, je pense que le point de départ est la modestie et le point d'arrivée doit aussi être la modestie et un retour sur des conceptions du travail et de la responsabilité qui soient peut-être moins enthousiasmantes mais plus réaliste car au final c'est la capacité de protéger les gens qui doit être jugé en sachant que l'échec dans ce domaine se traduit par la mort et la souffrance des victimes.

Depuis 10 ans, diverses initiatives se sont traduites par des déploiements politico-militaro-humanitaires qui ont conduit à de très faibles possibilités de protection ou d'amélioration de la protection des victimes et qui ont parfois conduit à des échecs sanglants, que l'on se souvienne du Rwanda, de la Bosnie - demain le Parlement français va rendre un rapport d'information sur le massacre de Srebrenica. Il est frappant de constater que 6 ans après le massacre de 7000 personnes protégées par les Nations-unies à Srebrenica on n'arrive toujours pas à éclaircir la responsabilité partagée des différents acteurs, qu'ils soient militaires ou politiques, nationaux ou internationaux. On se rend compte que dans le processus mis en place par les Nations-unies et la communauté internationale pour protéger les victimes du conflit en Bosnie est un processus qui repose sur l'irresponsabilité des acteurs plus que sur leur responsabilité. En effet, l'enquête des Nations-unies sur ce drame n'a pas permis d'établir les différents niveaux de responsabilité des acteurs engagés et ses conclusions recommandaient de poursuivre d'autres enquêtes notamment au niveau des parlements nationaux. Donc, méfions-nous de ces approches globalisantes qui, lorsque le massacre arrive, débouchent sur des processus tellement complexes que personne n'arrive à les élucider.

Restons aussi avec ce passé, qui n'est pas si lointain en mémoire, pour résister à la fois à ces illusions de globalisation, de coalition et de coordination du militaire, du politique, de l'humanitaire et de l'économique et qui prétend intégrer la protection des populations dans un grand continuum qui engloberait la prévention et la gestion des conflits, le rétablissement de la paix, la réconciliation nationale et la reconstruction. C'est au nom de ce continuum, de cette vision globale que l'on risque le plus de sacrifier les vies au présent et dans les phases aiguës du conflit. A force d'inclure la période du conflit dans un plus large continuum, on risque de manquer la petite fenêtre où les gens sont véritablement en danger de mort, qui est la période du conflit. On finit par oublier que c'est cette phase aiguë du conflit qui pose le principal défi de protection, c'est-à-dire de sauvetage d'un certain nombre de vies humaines.

Il faut se souvenir des explications de monsieur Akashi ; Représentant spécial de l'ONU en ex-Yougoslavie affirmant qu'au moment du massacre de Srebrenica, l'usage de la force par les soldats de l'ONU était limité au fait que cet usage ne devait pas risquer de compromettre les négociations de paix, ni mettre en danger la sécurité des Casques bleus eux-mêmes.

Cela m'amène à dire un mot sur le conflit puisqu'il y a une très grande difficulté aujourd'hui à faire reconnaître l'existence des guerres. La communauté internationale s'est engagée dans le maintien de la paix, puis le rétablissement de la paix, dans la protection des victimes et l'action humanitaire. Mais il est toujours aussi difficile de faire reconnaître l'existence d'une guerre. On parlait de crise humanitaire au Rwanda. On parle toujours d'opération anti-terroriste en Tchétchénie. Pourtant c'est la reconnaissance de l'état de conflit, qui déclenche l'application du droit humanitaire et qui impose des responsabilités différentes aux différents acteurs.

Par pudeur ou par enthousiasme, ou encore par désir de croire en un monde meilleur, on refuse souvent de parler de conflit. Par exemple au Soudan, la communauté internationale ne veut pas reconnaître l'existence d'un conflit. En conséquence de quoi il apparaît normal de confier à la « branche humanitaire » d'un belligérant le soin de distribuer l'aide alimentaire. Cela permet certainement de

faciliter les négociations et d'accroître la capacité de gérer une évolution vers la paix pendant le conflit. Mais cela ne permet pas que cette aide alimentaire soit distribuée aux victimes. Elle est au contraire intégrée par ce belligérant dans sa propre logique de gestion du conflit qui a naturellement d'autres priorités que la sauvegarde des populations en danger.

La communauté internationale éprouve une réelle difficulté à se positionner par rapport aux situations de conflit. Cela a des conséquences très importantes puisque c'est la reconnaissance de l'état de guerre qui déclenche l'application du Droit international humanitaire (DIH) et provoque ainsi une nouvelle définition des responsabilités en matière de protection.

En temps de paix, c'est l'Etat qui protège les individus en leur garantissant la sécurité et la jouissance d'un statut juridique précis. Ce cadre que l'on connaît bien en temps de paix est bouleversé en temps de guerre.

En période de conflit, le DIH demande aux Etats de prendre un certain nombre de responsabilités et de mesures précises pour assurer la sécurité et la protection des individus. Ces engagements peuvent déclencher au niveau international, la responsabilité pénale des autorités civiles et militaires. L'ensemble des gouvernements assume ainsi la responsabilité de participer au respect de ces obligations par les autres.

Mais le droit des conflits ne se contente pas d'augmenter la responsabilité des Etats dans ces situations. Il équilibre également cette responsabilité des Etats en matière de sécurité et de respect des populations civiles en confiant aux organisations humanitaires impartiales des droits spécifiques de contrôle du traitement des populations établi également leurs droits et responsabilités dans l'organisation et la distribution des secours. Ainsi, lorsque ces organisations réclament l'indépendance de l'action humanitaire en période de conflit, ce n'est pas une revendication corporatiste ou boutiquière qui les anime, c'est pour pouvoir remplir leurs obligations et assumer leurs responsabilités vis-à-vis des populations en danger.

Le droit a confié des responsabilités précises aux organisations humanitaires impartiales pour s'assurer qu'en période de conflit, le secours aux populations et aux personnes les plus vulnérables ne sera pas subordonné à d'autres intérêts, conduisant ainsi finalement à sacrifier ceux qui ne sont pas rentables au regard de l'effort de guerre.

Cela est un point très important car malgré tous les colloques et les débats sur l'action humanitaire, on assiste à un curieux retournement de la situation. Ceux qui défendent les exigences pratiques de l'action humanitaire passent pour des dogmatiques. Ceux qui défendent une idéologie de la globalisation humanitaire se présentent comme des pragmatiques. Les arguments pratiques qui conduisent à distinguer l'humanitaire d'Etat et l'humanitaire privé ont beau avoir été consacré par le droit humanitaire, ceux qui cherchent à les faire valoir sont régulièrement caricaturés sur le mode de la défense d'intérêts corporatistes passésistes.

Il faut pourtant rappeler qu'en période de guerre, les Etats ont des missions précises qui sont autres que le secours indépendant aux victimes. Ils ont d'ailleurs encore beaucoup à faire pour le règlement des conflits, la gestion des crises et la répression des violations du droit de la guerre. De nombreuses dispositions relatives à l'accueil des réfugiés et à l'interdiction du refoulement des civils vers les zones de conflit, ou encore relatives à l'accès aux victimes pour les organisations de secours méritent le soutien clair du plus grand nombre de gouvernements.

La responsabilité spécifique des organisations de secours est liée à leur indépendance, à leur liberté de parole, d'action ou de négociation vis à vis des gouvernements. Cette indépendance doit également dans les situations les plus graves, permettre aux organisations humanitaires d'interpeller les Etats quand les conditions de secours aux populations ne permettent pas de garantir la survie du plus grand nombre.

Ce fut par exemple le cas lors du génocide au Rwanda et dans certaines autres situations dramatiques. Seule l'indépendance des organisations de secours peut permettre d'assumer la responsabilité humanitaire ultime qui consiste à tracer la limite entre l'action de secours et la complicité dans le crime.

L'histoire de l'action humanitaire donne au contraire de nombreux exemples où l'humanitaire était l'habillage de politiques criminelles "à visage humain".

En 1994, il a fallu que MSF fasse une campagne publique d'information sur le Rwanda pour faire comprendre un message aussi simple que celui-ci : « on n'arrête pas un génocide avec des médecins ». Malgré tout, l'idée persiste qu'il suffit d'envoyer l'humanitaire en première ligne des conflits pour les arrêter. La vocation, la responsabilité de l'action humanitaire n'est pas de faire la paix ni de participer aux processus de paix. Elle n'en a pas les moyens et si elle s'y consacrait, elle sacrifierait son autre mission qui est de permettre au plus grand nombre de personnes de survivre aux périodes de violence. Il est important qu'un dialogue critique s'engage vraiment autour de ces espaces de responsabilité partagée, mais aussi séparée dans les relations entre les Etats et les organisations humanitaires. Cela est d'autant plus important que quand l'humanitaire se révèle impuissant, il est essentiel que les Etats puissent mettre en œuvre d'autres types d'action pour éviter la multiplication des crimes de masse. Mais la dynamique de ce dialogue suppose le respect des différentes identités et le renforcement de leurs responsabilités propres.

Je voudrais juste soulever deux autres points pour ouvrir le débat, relatifs aux illusions.

On a toujours l'impression lorsqu'un conflit arrive que tout est nouveau, que la communauté internationale est désemparée et qu'il faudrait tout inventer.

Il y a quand même un danger à penser que l'humanité est chaque fois confrontée à des choses inédites et nouvelles. On nous a dit que la situation après le 11 septembre relève d'un type de conflit totalement nouveau et qu'il faudrait inventer de nouveaux textes. Les Etats seraient désemparés face à une violence organisée par des groupes non étatiques. Cette espèce de privatisation de la violence et du monde poserait un problème absolument inédit.

Or, je crois que ce n'est tout de même pas nouveau dans les conflits des 20 dernières années que des groupes non étatiques soient opposés à des armées nationales. D'ailleurs des modifications ont été apportées en 1977 au droit des conflits pour intégrer les expériences des guerres d'indépendance, les guerres menées par des mouvements de libération et autres groupes non reconnus par les gouvernements. Plus récemment il faut se rappeler le rôle qu'ont joué les « milices incontrôlées » et autres « combattants irréguliers » pendant la guerre en Bosnie, pour savoir que les gouvernements ont plus de liens qu'ils n'en assument avec cette forme de violence armée qui n'est pas si nouvelle non plus.

Ainsi les travaux devant le Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie ont montré qu'il est tout à fait possible a posteriori de reconstituer les chaînes de responsabilités.

Alors attention, il y a une certaine hypocrisie à prétendre devoir faire face à des groupes non maîtrisés alors que dans un certain nombre de cas, ces groupes ont été inventés par les pouvoirs pour dégager leurs responsabilités dans un certain nombre d'actes de guerre. La question du contrôle, y compris des circuits de financements criminels relève bien de la responsabilité des Etats, tout comme la sanction pénale des crimes. La réponse aux nouveaux problèmes de sécurité passe par des actes de renforcement de l'état de droit plutôt que par des actes de guerre. Les Etats devraient se doter des moyens, au niveau de la justice mais aussi au niveau de leur politique judiciaire et de sécurité, de mettre en place des mesures permettant d'identifier, de fabriquer et de faire respecter des espaces de responsabilités financière, économique, politique et aussi militaire.