

NOTES SUR LES DÉRIVES DE L'HUMANITAIRE DANS L'ORDRE INTERNATIONAL

PAR

Robert CHARVIN

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ
DE NICE-SOPHIA ANTIPOLIS
DOYEN HONORAIRE DE LA FACULTÉ DE DROIT
ET DES SCIENCES ÉCONOMIQUES DE NICE

Depuis 1990, les Nations Unies ont organisé, à un rythme accéléré, une série de « Sommets » réunissant la plupart des États du monde et portant sur les Enfants (1990), l'Environnement (1992), les Droits de l'Homme (1993), la Population (1994), le Développement social (1995). Le Sommet relatif aux droits de la Femme (à Pékin), s'est tenu en septembre 1995.

Ces Sommets sont accompagnés de « Forum » où se rencontrent des centaines, voire des milliers d'Organisations Non Gouvernementales (ONG) travaillant souvent dans le secteur humanitaire.

Le Conseil de Sécurité a, dans différentes résolutions et tout particulièrement la résolution 688 (1991), tenté d'élaborer une jurisprudence fondant un « droit d'ingérence humanitaire » (1). De nouvelles institutions sont nées (Centre des droits de l'homme, Haut Commissariat pour les droits de l'homme, Tribunal pénal pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda) visant à mettre en place des mécanismes protecteurs des droits de l'homme.

Sur une aussi courte période historique, cette accumulation d'initiatives systématiquement marquées d'un souci humanitaire ne peut qu'avoir une signification globale et un sens précis.

Une partie de la doctrine semble croire que se développe une « prise de conscience » de l'humanitaire et que la fin de l'URSS et de l'affrontement

(1) Il faut souligner que le Conseil de Sécurité, organe à la fois le plus politique et le moins représentatif de la communauté internationale, tend à monopoliser les compétences des Nations Unies, comme en attestent l'indifférence aux demandes de l'Assemblée Générale (dans l'affaire de l'embargo sur les armes en direction des Bosniaques — résolutions 47/121, 46/242 et 48/88 de l'A.G.) et le détournement à son profit de la fonction judiciaire confiée par la Charte à la Cour Internationale de Justice (Cf les affaires de la frontière entre le Koweït et l'Irak et l'affaire de Lockerbie, résolution 748 du Conseil de Sécurité et ordonnance du 14 avril 1992 de la Cour).

Voir M. CHEMILLIER-GENDREAU *Humanité et souverainetés. Essai sur la fonction du droit international*, Paris, 1995, pp. 34 et s.

Est-Ouest, libératrice de créativité bénéfique dans le domaine des droits de l'homme, serait à l'origine de cette mobilisation des Nations Unies.

Cette thèse est peu fondée. Elle n'indique pas les lieux véritables d'où ont émergé les initiatives précitées et qui sont politiquement « situées ». L'explication par « la prise de conscience » n'en est jamais une ; elle serait de surcroît fort tardive, ne s'étant guère manifestée ni lors des affrontements avec les mouvements de libération nationale très « couteux » pour les droits de l'homme, ni durant les années soixante-dix, à l'apogée des revendications pour les droits économiques et sociaux des hommes et des peuples défendus par le Mouvement des Non Alignés.

D'autres hypothèses plus vraisemblables peuvent être avancées. La « morale du développement » qui a dominé les relations internationales durant quelques décennies n'a conduit, en réalité, qu'au renforcement de la domination du monde industriel et à la disparition de l'indépendance et de la souveraineté des États du Tiers Monde.

Cette éthique représentait pour certaines stratégies (2) un élément clé de la politique d'endigement du communisme. Il s'agissait aussi, en mobilisant les institutions de Bretton Woods (antérieurement reléguées aux seconds rôles) (3), de contourner l'étatisme et le protectionnisme de nombreux États du Sud qui tendaient à constituer une zone fermée échappant aux jeux du marché (4). En dépit de quelques échecs retentissants (la défaite au Vietnam, la victoire — provisoire — de l'OPEP, à l'instigation de la Libye, en 1973-74), la fourniture d'experts et de prêts financiers permit le contournement des barrières douanières, la dissolution du secteur public, la réouverture des marchés nationaux. Simultanément, les dettes impayées dont le poids n'a cessé de grandir sont parvenues à acheter la complicité des élites du monde pauvre et à quasiment annuler les indépendances, et plus généralement les acquis des années 60-70.

Toutefois, les objectifs proclamés ne sont pas atteints : on assiste au contraire au « développement du sous-développement ». Il est donc nécessaire, devant le constat qu'il n'y a aucune perspective de « décollage » économique à court ou moyen terme pour la plupart des économies du monde de « changer d'échelle » en passant du collectif à l'individuel, de prendre des distances vis-à-vis de l'économie pour se rapprocher du politique, moins « mesurable ».

(2) La « théorie des dominos » de F. DULLES comportait un volet social centré sur l'aide au développement des pays « menacés de communisme ».

(3) L'esprit « Keynesien » de ces institutions (B.M. FMI) les avait rendues suspectes et le « Plan Marshall » fut considéré comme un meilleur dispositif par les États-Unis jusqu'aux années soixante.

(4) En cas de résistance, les pressions politiques directes et les coups d'état militaires n'étaient pas rares.

La « morale des droits de l'homme » apparaît donc plus opportune en permettant au monde industriel de conserver l'initiative et d'éviter une crise de légitimité vis-à-vis du Sud (5).

L'aggravation de la crise économique et financière, ainsi que ses conséquences sociales, illustrée par la foudroyante crise monétaire mexicaine et par la réunion de l'« A7 » (réplique au G7) de février 1995, rassemblant les sept pays et régions du monde parmi les plus pauvres, expression ouverte du mécontentement des peuples du Sud, conforte la nécessité d'une nouvelle stratégie des grandes puissances industrielles, États-Unis en tête.

Pour leur part, les Nations Unies se sentent dans l'obligation plus que jamais d'apporter des éléments de réponses à une société internationale perturbée par des déséquilibres de plus en plus accentués. Stimulées par les États-Unis du Parti Démocrate, qui voient dans l'ONU et ses institutions, un « instrument » (selon les termes mêmes de Madame Albright, représentante des États-Unis aux Nations Unies) (6) utilisable pour sa diplomatie, menacées par les États-Unis du Parti Républicain qui doute de son utilité, les Nations Unies se doivent de justifier leur « existence » et d'apporter une contribution souhaitée par la plupart des États du monde. Un « nouvel ordre humanitaire international » apparaît ainsi comme l'outil privilégié du consensus international et de la compensation nécessaire aux déséquilibres fondamentaux de la société internationale.

Malgré la dépendance accentuée du Conseil de Sécurité vis-à-vis des États-Unis (7) depuis la disparition de l'URSS et l'ouverture commerciale de la République Populaire de Chine, il demeure une autonomie relative des Nations Unies, de son appareil administratif et de leurs diverses agences et institutions spécialisées, y compris de son secrétariat général en qui les États-Unis avaient pourtant à l'origine « pleine confiance ».

Un certain décalage, par exemple, se manifeste entre les projets de déclaration et de programme d'action élaborés par les Comités préparatoires des Sommets Mondiaux et les Déclarations finalement adoptées par les États, en général par consensus. Il y a « affadissement » du contenu et souvent disparition des moyens d'action concrets qui sont proposés. C'est ainsi que la

(5) La civilisation occidentale ressent, par ailleurs, constamment le besoin non seulement de justification à ses actes (particulièrement ceux qui lui permettent de dominer le reste du monde) mais d'autojustification : si l'opinion interne des pays occidentaux n'est pas très exigeante, elle a du moins le mérite d'exister et d'éprouver le besoin de s'apprécier positivement, sans sombrer dans le cynisme.

(6) Madame Albright proclame en février 1995, dans sa campagne contre les Républicains, que l'opinion américaine reste favorable à l'« utilisation des Nations Unies pour faire avancer les objectifs américains dans le monde ».

(7) Cette prépondérance des États-Unis va jusqu'à la désinvolture : avant de céder la présidence du Conseil de Sécurité en décembre 1994 au profit du Rwanda, Madame Albright, représentante des États-Unis, a modifié l'ordre du jour de sa dernière séance, afin de pouvoir présider à la reconduction des sanctions contre la Libye, alors qu'elle relevait selon le calendrier antérieurement prévu de la nouvelle présidence rwandaise.

Conférence des États sur le Développement Social (Copenhague) a gommé les propositions très concrètes des Nations Unies concernant le commerce des armes. Autre exemple : les contradictions sont manifestes entre les analyses et les propositions de l'Organisation Internationale du Travail (OIT), pour ne citer que cette institution, et celles des grandes puissances pour résoudre les problèmes sociaux (8). Les grandes puissances membres du Conseil de Sécurité ne peuvent non plus totalement ignorer les réactions de l'Assemblée Générale et celles des Organisations Internationales régionales souvent en désaccord avec la politique américaine, par exemple, à propos des « contre mesures » et des « embargos » sanctionnant certains pays (Cuba et Libye, notamment).

Cette autonomie relative est favorisée par le fait qu'il n'y a pas identité parfaite entre la politique des États-Unis et celle des pays membres de l'Union Européenne : la conclusion de « pré-contrats », avec caution de l'État, par des entreprises françaises avec l'Irak, dans l'attente de la levée de l'embargo imposé par les États-Unis, en est un exemple. La position de la France dans la question Bosniaque, éloignée de celle des États-Unis, en est une autre illustration.

Les « Sommets » ont aussi fait apparaître des clivages profonds entre les États industriels et la plupart des pays du Sud, malgré leur relative modération.

Malgré leur discrétion actuelle, la plupart des États du Sud sont en désaccord avec les pays industriels : les derniers « Sommets » ont fait apparaître des clivages profonds que la procédure consensuelle ne fait que dissimuler formellement.

Ainsi, « l'ordre international humanitaire » selon les Nations Unies n'est pas exactement celui des États-Unis et de leurs alliés, ni celui du Tiers Monde ou des ONG, mais pour tous, avec des arrière-pensées très diverses, il y a *a priori* à l'Humanitaire.

Cette place prioritaire, qui constitue une innovation du discours politique et juridique, est un paradoxe : elle ne correspond pas à un changement réel de la pratique sociale de ceux qui en sont les principaux initiateurs.

Les États-Unis (du Parti Démocrate comme du Parti Républicain) considèrent toujours qu'il y a identification entre les intérêts des États-Unis et ceux du monde entier (le Président Clinton dans son message à la Conférence de Davos en janvier 1995 le rappelle). La vision instrumentaliste de l'ONU au service des intérêts américains demeure fondamentale et l'indifférence à l'égard du reste du monde, tout particulièrement du Sud, reste un trait caractéristique de la vie politique américaine.

(8) Cf. notamment le rapport du Directeur Général du BIT, M. HANSENNE, sur l'emploi 1994.

Les relations avec les pays « A.C.P. » illustre concrètement les conceptions de l'Union Européenne et de ses États membres. L'aide publique au Sud n'a jamais été aussi faible depuis vingt ans (0,3 % du PNB). Elle baisse d'environ 8 % par an, selon l'OCDE. En février 1995, les États européens ont refusé toute augmentation des versements au Fonds Européen de Développement. L'Allemagne et la Grande Bretagne ont même exprimé leur volonté de réduire leurs contributions. L'Allemagne a souligné qu'il fallait distinguer en matière d'aide publique entre les pays « stratégiquement importants » pour l'Union Européenne et les autres. Autrement dit, il y a pour l'Europe un Sud « utile » et un Sud qui peut être oublié, ce qui contredit le discours humanitaire universaliste développé en permanence et en toutes circonstances.

Les solutions proposées pour remédier aux effets négatifs de la crise demeurent toujours les mêmes : contre le chômage, par exemple, le G7, réuni à Madrid le 1^{er} octobre 1994, ne propose que la croissance économique dont il faut attendre les retombées sociales (9).

Les instances internationales qui participent à la gestion des économies du Sud, le FMI et la Banque Mondiale, sous la direction des puissances du G7, n'ont en rien évolué durant cette dernière période. A la Banque Mondiale, l'économiste en chef de 1991 à 1993, Lawrence Summers a même osé développer officiellement une thèse favorable au transfert au Sud des activités polluantes, dans la mesure où l'Homme du Sud est moins rentable que l'Homme du Nord qu'il faut donc protéger davantage (selon ses calculs, l'Homme du Sud, en moyenne, rapporte 5400 dollars au cours de son existence, contre 500.000 dollars pour l'Homme du Nord).

Au FMI, lors de la réunion d'octobre 1994, un refus a été opposé à une demande de tirage spécial pour certains pays du Sud et le CISEL a vivement mis en cause l'institution pour ses orientations indifférentes aux difficultés sociales (10).

De plus, la réalité du pouvoir dans la société internationale appartient toujours davantage aux firmes transnationales, aux quelques dizaines (≈ 200) de très puissants gérants de fonds d'investissement (essentiellement américains et japonais), qui pèsent sur les mouvements de capitaux,

(9) Cf. *Le Monde*. 4 octobre 1994.

(10) Cf. *Le Monde*. 4 octobre 1994. « Dans le meilleur des cas, déclare E. Friso, Secrétaire Général de la CISEL, le FMI et la Banque Mondiale ont élargi l'écart entre les riches et les pauvres, et dans le pire des cas, ils ont imposé des conditions intolérables à la majorité de la population dans nombre de pays en voie de développement ».

les monnaies et les économies en général, ainsi qu'aux Banques Centrales du G7 (11), et échappent à toute régulation juridique effective (12).

Le Secrétaire Général des Nations Unies, Boutros-Ghali dans son discours prononcé au Forum de Davos, le 26.1.1995, a lui-même noté que les entreprises transnationales constituent aujourd'hui le « lieu de pouvoir fondamental de la planète » (13).

Les intérêts dominants et la logique de fonctionnement du marché mondial n'ayant pas changé, au contraire, l'orientation récente de l'Humanitaire ne peut pas ne pas répondre à des objectifs politiques précis.

I. — LES « SOMMETS MONDIAUX »,
INSTRUMENTS DE L'ÉTABLISSEMENT
D'UNE « DOCTRINE » UNIVERSELLE ?

La disparition du conflit Est-Ouest et l'aggravation de la fracture Nord-Sud conduisent au niveau international les pouvoirs publics et privés des grandes puissances à procéder à un réaménagement doctrinal, à l'image de ce qu'ils réalisent dans l'ordre interne.

Au sein de chaque grand pays industriel, on assiste au développement d'un effort permanent visant à imposer un climat de consensus et un mode de penser unique.

Il s'agit de compenser l'inégalité sociale accrue, le chômage permanent et l'exclusion d'une forte minorité, en fabriquant un ensemble de valeurs communes, par delà les clivages politiques et les classes sociales, garantissant la pérennisation de l'ordre économique. L'atténuation des différences droite-gauche dans les pays européens, « l'ouverture » de « l'establishment » privilégié au « social », ont pour but de permettre une « pacification » sociale, malgré la prolongation de la crise et l'exclusion sociale qui en résulte. Cette exclusion, bien au contraire, créatrice du « quart monde », fonde un « api-

(11) *Newsweek* (10 octobre 1994) écrit « Nous vivons à une époque où ce que la Maison Blanche redoute le plus, ce ne sont pas des communistes hostiles, mais de belliqueux gérants de porte-feuilles ». On peut citer « Fidelity » (400 milliards de dollars), PNC Banks, Kankers Trust, Merry Lynch, Wells Fargo, les assurances Metropolitan Life (200 milliards), etc. ainsi que les Banques Salomon Brothers, le Crédit Suisse, First Boston, Morgan, etc.

Ces organismes se constituent en juge de fait de la politique économique et sociale des États qu'ils contribuent par ailleurs à orienter de manière décisive. C'est ainsi, par exemple, qu'ils ont provoqué en 1995 la fuite des investisseurs des pays à monnaie faible (l'Italie, le Mexique, l'Espagne, par exemple) en provoquant une chute accentuée de ces monnaies.

La vraie bataille dans les relations internationales tend à se résumer à la concurrence entre pays pour attirer et conserver les investissements transnationaux, sans que les gouvernements aient une grande maîtrise de l'évolution de la situation.

(12) La question décisive du droit international contemporain est peut-être, non seulement de ne pouvoir s'imposer aux grandes puissances, mais surtout de ne pouvoir réglementer les pouvoirs privés transnationaux.

(13) Cf. *Le Monde*. 28 janvier 1995.

toitement unanime », en mesure de gommer tous les autres clivages sociaux et idéologiques.

On peut faire l'hypothèse que les mêmes objectifs sont poursuivis dans l'ordre international par ceux-là mêmes qui les atteignent dans l'ordre interne des pays industriels. La différence (majeure), c'est que la masse des pays du Sud et de la population mondiale est infiniment moins « accessible » à un éventuel consensus, par sa diversité culturelle, religieuse, nationale, ... que les différentes catégories sociales des pays du Nord, même lorsqu'elles sont très défavorisées. Les identités culturelles qui morcellent l'espace international deviennent les obstacles fondamentaux au marché unique du « village-monde », indissociable des valeurs « universelles ».

La seconde différence, c'est aussi que la stabilité ainsi poursuivie dans l'ordre international, plus encore qu'à l'intérieur des pays industriels, c'est une stabilité dans l'inégalité la plus profonde et la domination sur le plus grand nombre, situation récusée voici plus de vingt ans par les principes posés dans la Charte des Droits et Devoirs Economiques des États (1974), comme précédemment par la Charte des Nations Unies elle-même.

Le Secrétaire Général Boutros Ghali a appelé les milieux d'affaires le 26.1.95 à participer à l'élaboration d'un « nouvel ordre social transnational », précisant que les firmes transnationales « doivent accepter d'inclure les perspectives de l'intérêt général et du bien être collectif dans leurs stratégies économiques ». Lors de la Conférence de Copenhague, le Secrétaire Général des Nations Unies a mis en garde les États contre de « nouvelles révolutions » inévitables si des solutions ne sont pas trouvées à la crise sociale.

Pour aider à cette pacification universelle, l'ONU se mobilise plus qu'hier sur des thèmes consensuels. C'est ainsi, par exemple, que depuis 1987, chaque année mais avec une ampleur grandissante, est organisée une « Journée mondiale du refus de la misère ». Le 17 octobre 1994, organisée au siège des Nations Unies et dans diverses capitales du monde industriel, cette « Journée » d'action en faveur des 1 milliard,1 de personnes vivant au dessous du seuil de pauvreté (Chiffre Banque Mondiale, octobre 93) a connu un retentissement exceptionnel (14).

Plus généralement, les Sommets tendent à imposer, malgré l'absence de force contraignante des Déclarations finales, aux États et à l'opinion, une conception globale et unique, qui ne peut être celle de chaque régime, de chaque aire culturelle, de chaque civilisation et de leurs valeurs. Dans la Déclaration de Vienne relative aux droits de l'homme, par exemple, dans son article 5, il est simplement indiqué qu'il ne « faut pas perdre de vue l'importance des particularismes religieux, nationaux, etc ... ». Or, la démarche choisie pour l'élaboration de cette Déclaration comme son

(14) Cf. *Le Monde*, 18 octobre 1994.

contenu relèvent d'un « universalisme » profondément marqué d'occidentalité. Une vérité universelle de l'Homme est supposée, mais le contenu de cette vérité est-il le même pour ceux là même (ce n'est pas le cas pour tous) qui l'admettent ? Les conditions concrètes de réalisation des droits communément admis n'affectent-elles pas, pour une part, leur contenu même, ou tout au moins les procédures de leur mise en œuvre ?

La culture « occidentale » n'est pas la culture universelle. Certes « des valeurs humanistes communes émergent peu à peu des protections recherchées par tous contre les peurs et de la généralisation d'un respect de la personne » (15). Ces valeurs sont formulées et théorisées dans des sociétés différentes, mais l'édification d'un ensemble de « droits humains » véritablement communs à tous les hommes n'est qu'à peine amorcée.

La Conférence des Nations Unies sur la population mondiale au Caire en septembre 1994, par exemple, a fait apparaître des approches radicalement différentes des forces civiles et des forces religieuses. Bien qu'un État puisse s'identifier à un religion précise sans entorse de principe à la légalité internationale, le laïcisme occidental a tendu à s'imposer paradoxalement comme une vérité universelle transnationale. Il en a été de même pour un malthusianisme démographique qui n'est pas forcément généralisable à tous les peuples du Sud.

Lors de la Conférence de Copenhague sur le Développement social, en 1995, le terrain choisi est celui prévu par les pays industriels. Il s'agit de corriger les effets du libre marché mondial, créateur de pauvreté. La « Déclaration du programme d'action pour le Développement social » vise à inclure dans les programmes d'ajustement structurel (qui ne sont pas remis en cause) des objectifs sociaux. La Banque Mondiale, dont on connaît la ligne politique générale, est chargée d'apporter son soutien financier au PNUD qui assistera les projets économiques du Sud alliant les objectifs économiques traditionnels et le social. Les propositions inédites et concrètes du Secrétaire Général Boutros-Ghali par contre n'ont pas été retenues : taxe de 10 % sur les ventes d'armes, les transactions financières internationales, les telecom, etc ... Les revendications du Sud pour un « Nouvel Ordre Economique » des années soixante-dix sont très loin et l'Humanitaire n'apparaît que comme le complément de l'économique, alors que le réellement neuf serait une inversion des priorités.

Comme le souhaite explicitement le Chancelier Kohl, il s'agit essentiellement d'intégrer les pays en voie de développement dans le système commercial mondial : le Sud est assimilé aux partenaires sociaux syndicaux qui jouent en Allemagne à la fois un rôle dynamisant dans l'économie nationale et une fonction d'intégration indispensable à la stabilité de l'ordre social.

(15) Cf. M. CHEMILLIER-GENDREAU, *Humanité et souverainetés. Essai sur la fonction du droit international*, op. cit.

Le vice-président des États-Unis, Al-Gore, a adopté un ton analogue insistant sur le nécessaire « partenariat » entre « donateurs » et « bénéficiaires », dont les objectifs sont « l'encouragement à la démocratie » dans les pays du Sud, et le « développement du marché libre ».

Madame Michaux-Chevry, ministre français « délégué à l'Action humanitaire et aux droits de l'homme », affirme, dans le même esprit, que la coopération du Nord et du Sud doit être conditionnée par « le respect des droits de l'homme » dans les pays du Sud. C'est d'ailleurs ce qui est prévu dans le Traité de Maastricht, conclu entre États européens et dans l'Accord de Lomé IV. Ce respect des droits de l'homme se manifeste selon la représentante de la France, dans un pays comme le Nicaragua, par l'introduction dans ce pays d'une « Cour Constitutionnelle » et d'un « Procureur des droits de l'homme » (16) !

La démocratie comme le développement apparaissent ainsi comme des « produits » d'importation pour le Sud, conçus à partir des référents occidentaux, sans considération pour les identités particulières, les différences d'une civilisation à l'autre.

Les « Sommets Mondiaux » font parfois avancer certaines notions de manière positive : c'est le cas de la Déclaration de Vienne relative aux droits de l'homme de 1993, qui refuse toute hiérarchie ou priorité parmi les droits de l'homme, à la différence de la division classique occidentale entre droits de la « première, deuxième et troisième génération », dont la « positivité » était proportionnelle à « l'ancienneté » (17).

Toutefois, malgré les risques que fait parfois courir la procédure du consensus (18), même aux grandes puissances, ces « Sommets » tendent à l'établissement d'une sorte de doctrine à prétention universaliste, mais pouvant servir — lorsqu'elle n'est pas essentiellement « incolore » — à la politique de « global governance », essentiellement favorable au maintien de la logique et du fonctionnement de l'ordre international établi, qualifié par le Président Bedjaoui, d'« ordre international de la misère ».

(16) Cf. *Le Figaro*, 20 février 1995.

(17) La doctrine, en Europe occidentale, a largement soutenu cette classification humainement douteuse et juridiquement indémontrable, mais politiquement très utile au conservatisme libéral.

(18) La procédure du consensus généralisé dans les instances des Nations Unies n'est pas sans avantage : elle est d'abord très confortable pour les diplomates (ce qui doit être l'un des facteurs de son succès), qui échappent ainsi aux difficultés de l'affrontement direct ; elle évite les clivages et leur cristallisation, source de paralysie ; elle pousse à la négociation permanente, facteur de pacification dans les relations entre États. Toutefois, cette procédure est aussi source de nombreux inconvénients : elle gomme artificiellement les différences réelles, réduisant ainsi la possibilité concrète de les réduire ; elle favorise les compromissions et la diplomatie secrète, si violemment condamnée après la fin de la Seconde Guerre mondiale ; elle éloigne encore davantage la politique étrangère des États de l'opinion internationale.

En fait, elle est surtout le reflet d'une société internationale dont la majorité affaiblie ne peut s'imposer à la minorité surpuissante, et au sein de laquelle nul ne veut paraître à son désavantage, par trop d'impuissance voire de servilité ; ou par trop d'hégémonisme sans respect du plus grand nombre.

Les Puissances, comme les instances internationales, en particulier le Conseil de Sécurité, pourraient en tirer la légitimité qui est d'autant plus nécessaire que les pratiques qui se développent sont de plus en plus à la marge de la légalité lorsqu'elles ne sont pas franchement illégales. L'illégal et le « devoir » sont ainsi mariés, permettant à la « morale » de supplanter le droit. Au nom de « l'Humanitaire », de la « Démocratie », de l'« Ecologie », et de l'« Economie Sociale », l'ingérence des plus puissants pourra être fondée !

Ne s'agit-il pas de la forme internationale de la « pensée unique » en cours de développement dans les sociétés industrielles ? N'y a-t-il pas là le projet caché d'une régulation internationale « aux valeurs » et non plus au droit ?

II. — LES DROITS DE L'HOMME, FONDEMENT DU « NOUVEL ORDRE » ?

Aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale, en réaction aux prétentions impériales nazies et à la doctrine fasciste concernant l'Homme et les Peuples, les Droits des Peuples et les droits de l'homme, ont été étroitement liés, mais la Charte des Nations Unies pose le postulat implicite qu'il n'y a pas de liberté pour les Hommes s'ils n'appartiennent pas à des Peuples libres, souverains et maîtres d'eux-mêmes.

L'ordre international de l'après guerre est fondé sur le principe de « l'égalité souveraineté », de la non ingérence et de l'interdiction du recours à la force. On renonce pour la première fois dans l'histoire au classement des peuples et des États en catégories hiérarchisées : peuples « civilisés », peuples « sauvages ou barbares », comme cela était encore enseigné dans les Facultés de Droit occidentales dans les années 20-30, malgré les principes établis par la Société des Nations. Le « droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », cœur de la Charte des Nations Unies, fonde en droit le « mouvement de libération nationale » qui fait disparaître dans les années soixante le phénomène colonial. L'égalité devant la loi internationale et la souveraineté de chaque sujet de droit constituent une immense progression qualitative des principes régissant les relations internationales, même si leur effectivité n'est que relative. C'est dans le sillage de cette égalité formelle que, durant les années soixante-dix, les « 77 » appuyés par l'URSS et les pays de l'Est, revendiquent une plus grande égalité économique et sociale, avec l'émergence d'un droit au développement et l'établissement des bases d'un « nouvel ordre économique ».

Les réactions sont contradictoires. Une large partie de la doctrine et des gouvernants dénoncent la « toute-puissance » du principe de la souveraineté qui empêcherait l'édification d'une société internationale organisée efficacement : la « décolonisation », la sortie de nombreux pays hors des zones d'influences occidentales (l'Europe de l'Est, par exemple), font regretter le

droit impérial de la période précédente, mais c'est désormais au nom du « progrès institutionnel », garant de la paix, que le principe de souveraineté est contesté.

Le raisonnement est abstrait : le droit international ne peut être sanctionné que dans le cadre d'un ordre international reproduisant la structure de l'ordre interne. La souveraineté fait barrage à « l'institutionnel » et à toute authentique régulation juridique des relations interétatiques. Concrètement, il apparaît pourtant que « l'égale souveraineté » constitue le seul titre juridique que les États les plus faibles peuvent opposer aux États les plus puissants.

Par delà les différences d'une aire culturelle à l'autre, c'est peut-être précisément le traitement égal des inégaux, comme le souligne R. Debray (19), qui fait « la Civilisation ».

Mais le procès fait à la souveraineté n'est pas exempt de contradiction. Les mêmes auteurs ont souvent dénoncé, simultanément, la « doctrine de la souveraineté limitée » que la pratique dominatrice de l'URSS dans certaines parties du monde illustre, malgré ses dénégations théoriques, sans que jamais la pratique identique des États-Unis ne fasse en revanche l'objet de la moindre analyse critique dans les revues académiques (20).

Ainsi, derrière le juridisme, c'était évidemment le contenu réel du principe qui était en cause : la souveraineté devait logiquement céder devant la volonté humaniste d'une organisation internationale plus cohérente ; elle devait résister, néanmoins, face à « l'Empire du Mal » !

Lorsque les pays européens se sont trouvés « libérés » des problèmes coloniaux et lorsque les États-Unis ont été « débarrassés » de la guerre du Vietnam (qui mettaient à mal les droits de l'homme), ils reprennent progressivement en charge et remettent à l'ordre du jour des relations internationales la question des droits de l'homme, afin de combattre l'URSS et les profonds déficits démocratiques du « socialisme d'État ».

A cet acte de naissance très « politique » de la « diplomatie des droits de l'homme » dans les relations internationales, succède une construction progressive d'un « nouvel ordre international », dont l'URSS a disparu et au sein duquel les rapports de forces sont profondément modifiés (21).

(19) Dialogue avec Jean Ziegler, R. Déforges, Paris, 1994.

(20) Une simple note sur l'affaire *Libye/États-Unis* devant la Cour Internationale de Justice ne peut, semble-t-il, être publiée dans la *RGDIP* française !

(21) Nombre de petits États ne peuvent plus s'appuyer sur l'URSS qui jouait le rôle de « contre-pouvoir » ; les pays « leaders » du « Mouvement des Non-Alignés » ont connu des bouleversements internes qui ont été très « assistés » de l'extérieur : la Yougoslavie s'est démembrée en divers États, avec l'appui notamment de l'Allemagne ; l'Algérie est en guerre civile, grâce aux moyens fournis par certains États islamistes (dont l'Arabie Saoudite) ; l'Inde, grâce au déclin du Parti du Congrès, s'est rapprochée des États-unis au point de participer à des manœuvres militaires conjointes avec la Navy. Quant à la Chine, ses préoccupations de « modernisation » l'éloigne de tout messianisme contestataire.

Les partisans de la domination ont cru possible de pousser leurs avantages plus avant, sans pour autant reprendre à leur compte tous les concepts anciens.

Les principes fondamentaux de souveraineté, de non ingérence, et de renonciation à l'usage de la force armée, sont devenus des « archaïsmes » qui ne peuvent être combattus frontalement mais qu'il s'agit de faire tomber en désuétude. Il n'est pas jugé « admissible » que ces principes de la Charte (visant essentiellement au maintien de la paix) puissent contrer la « promotion » universelle des droits de l'homme. Mais tout « universalisme » prend appui sur des intérêts particuliers : les puissances dominantes publiques et privées, dans la logique même de la promotion de leurs profits, ne peuvent en effet être favorables qu'à une limitation de la souveraineté des États qui fragmentent le marché mondial. L'espace économique, selon le néo-libéralisme, n'a à être régulé que par le libre jeu des acteurs économiques et financiers et c'est une réglementation essentiellement non juridique (le droit international économique est d'une extrême faiblesse) qui s'impose. Tout espace qui se refuse à l'« universalisme » prive de lui-même un marché qui a besoin de se « mondialiser ».

Les anciens adversaires de la « doctrine de la souveraineté limitée » s'en font désormais, de facto, les champions absolus.

Les anciens partisans convaincus du droit international et de la régulation juridique qui s'opposaient à ceux qui, pour des raisons idéologiques ou culturelles doutaient du droit, sont les premiers à provoquer une crise du droit dont les normes fondamentales constituent des obstacles à leur expansion.

Ils tendent à faire perdre au droit sa fonction préventive : comme le dit M. Chemillier-Gendreau « le droit doit fonctionner d'abord à l'anticipation et ensuite si nécessaire à la réparation-répression » (22). Précisément, toute norme formulée à l'avance, même rudimentaire, crée un risque de blocage pour les puissants eux-mêmes. Cette potentialité que renferme le droit que l'on a soi-même édifié n'est plus supportable.

« L'Humanitaire » permet d'introduire dans la légalité internationale une souplesse interprétative apte à supprimer l'application d'une légalité jugée inadaptée. Il constitue la « clé » pour « déverrouiller » un droit international qui, en dépit de ses faiblesses, « ligote » par trop les Puissances à la tête d'une société internationale unipolaire.

Grâce à cette « clé », les normes de la Charte peuvent être interprétées de telle manière qu'elles puissent dire le contraire de ce qu'elles disent explicitement. La norme originaire est, par exemple, la non ingérence et l'interdiction du recours (ou de la menace) à la force armée. Mais, le Conseil de Sécurité s'estime désormais compétent pour intervenir s'il y a violation des

(22) Cf. « Humanité et souverainetés », *op. cit.*, p. 295.

droits de l'homme à l'intérieur d'un pays constituant « une menace contre la paix ». Comme le soulignent plusieurs juristes, « la menace contre la paix » est un « produit indéfini » : l'intervention peut ainsi être décidée dans (ou contre ?) un pays et pas dans un autre, au gré des opportunités politiques. L'article 2-4 interdit le recours à la force contre l'intégrité territoriale et l'indépendance politique des États. Mais le recours à la force pour renverser un gouvernement « tyrannique » ou « sauver des vies humaines » devient conforme à la légalité puisque ces objectifs sont « compatibles avec les buts de la Charte ».

Les États-Unis et leurs alliés ont pris soin, au Conseil de Sécurité, de faire progresser leurs positions en usant du consensus à l'occasion de « cas limites ». Ainsi le concept d'« ingérence humanitaire » (hérité du « devoir d'humanité et de charité » de Pie IX), à l'occasion de cas successifs faisant consensus, est parvenu par étapes à conjuguer opérations militaires et action humanitaire, au nom du « droit d'accès aux victimes » (résolution 688 (1991)). Ont été ainsi balayés les principes fondamentaux du CICR faisant de l'humanitaire une tâche purement civile et neutre.

L'évolution se fait avec prudence puisque l'intervention somalienne, par exemple, reste selon le Conseil de Sécurité lui-même dans le cadre du Chapitre VII de la Charte (résolution 794, 1992) c'est-à-dire dans le cadre du maintien de la paix, bien qu'il soit surréaliste qu'une guerre civile interne à la Somalie puisse menacer la paix internationale !

L'Humanitaire est source de légitimité dans une « société du spectacle » où l'information diffusée décide de l'appui ou du rejet de l'opinion (23). Les mots, les images et les sons sont mis en scène afin de se substituer à la démonstration politique et juridique, devenue « inutile ».

L'illégal ou l'inacceptable acquièrent une vertu leur valant une estime générale : « l'ingérence » est illégale et mal admise, mais le qualificatif « humanitaire » fait croire à la noblesse de la cause ; « l'ajustement structurel » est largement condamné par les peuples du Sud et acquiert donc « un visage humain » ; la « guerre propre » est synonyme de la vieille « guerre juste » des théologiens chrétiens. La terminologie américaine va encore plus loin en qualifiant de « dommages annexes » les morts civils des opérations militaro-humanitaires ! Dans le système caractéristique de la modernité occidentale, c'est ainsi, par une technique de communication « ajustée » qu'une action injustifiable se légitime en se réclamant d'une valeur indiscutable, relevant du sacré.

Ces effets de langage ne peuvent être sous-estimés, puisque une large partie de la doctrine en Occident, en admet la portée « juridique », même si la notion de « légitimité » tend à faire pièce à celle de « légalité ».

(23) On sait aussi que celui qui « informe » est aussi, le plus souvent, celui qui est à l'origine des faits sur lesquels il y a information !

La tendance occidentale est ainsi de « refonder » le droit international sur l'« Humanitaire », rejetant simultanément tout l'acquis de la période précédente. Cette « refondation » ne passe pas par une refonte des normes, mais par une mutation de leur substance : devenues malléables par la métaphysique réintroduit au niveau de leur finalité, les normes juridiques n'« enferment » plus ; elles deviennent des armes « à géométrie variable » au service d'un « sacré » défini exclusivement par les Grandes Puissances.

La vieille politique « impériale » est ainsi « glorieusement » habillée de nouveaux principes : les interventions militaires comme les sanctions économiques (boycott, embargo, etc ...) visant essentiellement à déstabiliser et à isoler les contestataires de l'ordre établi sont désormais fondées par leur finalité : défendre les droits de l'homme, éliminer le terrorisme, détruire le trafic international de stupéfiants, traduire en justice un chef d'État criminel, etc ...

Les modalités de ces ingérences n'ont plus même à être prises en compte : le non respect de la Charte en matière de gestion des opérations militaires décidées par le Conseil de Sécurité, les mesures unilatérales (par exemple, les « contre-mesures » contre Cuba) prises par les États-Unis sans considération des positions des organisations régionales ou même de l'Assemblée Générale des Nations Unies, etc ... sont d'importance négligeable au regard de l'objectif « humanitaire ».

Il se produit ainsi un « raz-de-marée a-juridique » autorisé par « l'Humanitaire ».

Il y a même retour implicite à la notion « d'États civilisés » par opposition aux États « terroristes » par exemple (catégorie définie actuellement par le Congrès américain, mais repris par une large partie de la communauté internationale) et plus généralement aux États du Sud, en voie d'être relégués à une catégorie « inférieure » ne pouvant pas bénéficier (tout comme au XIX^e siècle) des mêmes normes et du même système juridique.

Ainsi, il apparaît que la vie « économique » internationale, presque totalement déréglementée, relève de puissances privées émanant du Nord, tandis que les relations politiques internationales dépendent des grands États seuls « interprètes » de la loi et uniques « gendarmes » du monde !

Dans tous les secteurs, « l'Humanitaire » est instrumentalisé et favorise un consensus universel autour d'une sorte de « colonialisme de troisième type », au pire, et au mieux, autour d'une impuissance totale à régler les grands problèmes de survie collective du monde.

Un prétendu « Nouvel Ordre humanitaire international » est donc en train de naître grâce à un inédit « Humanitaire d'État ». Mais l'État n'a pas, par nature, de vocation humanitaire ; sa crédibilité est restreinte, dans ce domaine particulièrement. La visibilité des enjeux politiques, stratégiques ou économiques est trop grande au travers des activités étatiques. Le

procès fait à la souveraineté et au principe de non-ingérence apparaît trop paradoxal à une partie de l'opinion des États occidentaux eux-mêmes.

« L'Humanitaire » doit donc être aussi porté par des instances insusceptibles d'être soupçonnées d'arrière-pensées, dont le dévouement et le désintéressement doivent être incontestables.

Les ONG sont donc perçues, de plus en plus, par les pouvoirs occidentaux comme les « partenaires » indispensables. Le vice-président des États-Unis, Al-Gore, dans son intervention au Sommet de Copenhague, n'a pas hésité à appeler précisément à un « nouveau partenariat », parodiant celui de l'O.I.T., celui des Nations Unies, des États et des ONG. Les ONG, selon le représentant des États-Unis, doivent s'insérer dans le système global de l'Humanitaire où sont associés indistinctement selon lui les PME, les États, les institutions internationales, les ONG, afin de promouvoir démocratie et développement par le marché libre !

Les États-Unis et les États européens se chargent ainsi de jouer par tous les moyens à leur disposition tous les rôles, y compris d'organiser la charité dont l'objet est de corriger les effets d'un ordre qu'ils imposent et qui crée les conditions rendant indispensable cette charité. Cette stratégie est constante dans l'histoire occidentale. A l'époque contemporaine, elle s'illustre par les réparations offertes par les États-Unis après la Seconde Guerre mondiale à l'Allemagne, ou après la guerre du Vietnam aux autorités de Hanoï dans les Accords de Paris.

Détruire et reconstruire sont les deux facettes d'une même logique économique. Pour autant, il n'y a pas là qu'actions mercantiles et cynisme. La poursuite systématique des intérêts économiques n'exclue pas l'existence d'une conscience coupable. Au contraire, affairisme et culpabilité constituent un couple hautement dynamisant, dont les deux parties se confortent réciproquement. Il y a dans cette pratique, l'illustration de valeurs profondément ancrées dans la civilisation européenne et chrétienne. C'est l'une des raisons pour lesquelles les ONG humanitaires bénéficient d'un grand capital d'estime et de confiance dans l'opinion occidentale : elles ont pour fonction implicite le « rachat » des opérations de domination et d'exploitation.

Au plan institutionnel, les « Forum », qui sont une nouvelle forme d'association des ONG à l'activité des Nations Unies, constituent un début d'intégration. Leur rôle est loin d'être négatif et dans une certaine mesure, ils ont « housculé » les Sommets et leurs conclusions.

Toutefois, cette fonction positive de pression sur les « raisons d'État » ne dément pas le fait que les Puissances entendent leur faire jouer un rôle de « prestataire de services humanitaires » à bon compte. Leur qualité peut même aller jusqu'à assurer la « couverture » d'une opération qu'il s'agit d'occulter : la question de la Bosnie en est une illustration ; le problème politique de la survie même d'un État, membre des Nations Unies, a disparu sous le déluge des opérations humanitaires.

Cependant, la logique du système économique dans lequel naissent les plus nombreuses ONG crée les conditions de leur futur discrédit. Les travaux du Comité des Nations Unies pour les ONG, chargé d'instruire les demandes de statut consultatif auprès de l'Ecosoc, montrent que se multiplient les ONG étroitement liées aux Grandes Puissances et à l'« establishment » international. Plus de 50 % des ressources financières de l'ensemble des ONG provient des pouvoirs publics et une nouvelle typologie s'impose distinguant les ONG liées aux grands États et celles qui ne le sont pas (24).

Ainsi, tout concorde pour pouvoir conclure que les droits de l'homme sont le fondement d'une nouvelle politique des grands États sans pour autant que l'on puisse prétendre à l'établissement d'un « nouvel ordre international humanitaire ». L'Homme « reste en exil » dans la société internationale, comme l'écrivait R.J. Dupuy, et ses droits ne sont peut-être consacrés que pour mieux mettre en cause le droit humanitaire.

III. — L'ALTERNATIVE : DES VALEURS HUMANITAIRES COMMUNES, MISES EN ŒUVRE PAR LE DROIT

« L'universel n'a pas de contenu propre ; il ne peut émerger que du particulier » (25).

Certaines puissances industrielles s'estiment être les détentrices de cette capacité « particulière » à « porter l'universel » ; elles se considèrent en charge de l'Humanité entière et de ce fait se considèrent fondées à conduire une vaste opération hégémonique par absorption ou domination.

Ce mouvement est historiquement ancien, mais il avait rencontré de fortes résistances avec les États se réclamant du socialisme et avec les « nouveaux États » du Tiers Monde nés de la décolonisation et porteurs d'un « contre-messianisme ». Le neuf n'est pas que le capitalisme mondial prétende à l'universel, et qu'il fonctionne « comme un formidable aimant, maître d'un champ magnétique de grande envergure » ; le nouveau est que la force du marché mondial et la loi libérale qui y préside ont été acceptées, avec plus ou moins de réserves, par tous. « Toutes les sociétés sont des États communiquant entre eux par le marché ».

(24) De nombreuses ONG naissent aux États-Unis conjugant humanitaire, politique et « Business ». Ainsi, lors de la session de juin 1995 au Comité des Nations Unies pour les ONG, ont fait acte de candidature pour le statut consultatif diverses ONG, dotées de budget de plusieurs millions de dollars, dont bon nombre ont officiellement pour origine les subventions de l'État américain et certaines ressources provenant de contrats conclus avec des entreprises. Ainsi, par exemple, « Habitat International Organisation », « jeune » organisation se présentant avec ses 200 fonctionnaires permanents, et réalisant dans le Tiers Monde des habitats pour les populations défavorisées, en coopération avec des entreprises américaines de bâtiment, tandis que l'État américain fournit les aides nécessaires au financement des travaux de viabilité.

(25) Cf. M. CHEMILLIER-GENDREAU, « Humanité et souverainetés », *op. cit.*, p. 204.

Pour en « finir avec l'Histoire », c'est-à-dire avec les résistances à l'hégémonie, il faut non seulement neutraliser ou détruire les derniers bastions étatiques de la contestation, mais aussi et surtout doter l'hégémonie matérielle d'une idéologie justificatrice incontestable.

Paradoxalement, c'est cet hégémonisme mondial qui secrète des zones de rebut et de misère, qui néanmoins a pris en charge la valeur commune fondamentale et incontestable, l'homme et ses droits. Un système mondial dont la pratique courante est la négation des identités et qui organise la domination sur le plus grand nombre des peuples, s'affirme « émancipateur universel ».

Pendant, les droits de « l'homme planétaire » eux-mêmes ne peuvent être conçus (encore moins rendus effectifs) par une opération hégémonique.

L'universel ne peut résulter que de l'épanouissement des multiples sujets fragmentaires qui composent l'humanité et qui s'offrent ensemble des valeurs authentiquement communes (par addition ou par synthèse). L'universel n'est pas la négation des identités, mais l'émergence des diverses richesses particulières comme valeurs pour tous. L'universel suppose la diversité des cultures, non leur liquidation. L'universel est pluriel et non monolithique. C'est sur de telles bases que peut se concevoir une pensée de l'émancipation, une authentique idéologie des droits de l'homme. C'est alors que les droits de l'homme et des Peuples peuvent fonder un nouveau système général d'émancipation, ainsi que le démontre M. Chemillier-Gendreau dans « Humanité et souverainetés ».

Aussi, les revendications identitaires et les revendications de souveraineté ne sont pas, aujourd'hui, des obstacles fondamentaux aux droits de l'homme, et à l'universel, même si ces revendications sont parfois animées par des forces de régression (26). Elles sont les inévitables manifestations de résistance au processus hégémonique qui nie « l'Autre ».

Construire un univers juridique promoteur des droits de l'homme et des Peuples implique que tous y participent et que nul ne soit exproprié, bien que l'entreprise soit particulièrement ardue et d'une durée historique imprévisible.

Cette promotion des droits de l'homme ne peut passer que par un mouvement (au Nord comme au Sud) dont la satisfaction des intérêts supposent cette promotion. Il pourrait s'agir des peuples n'ayant plus rien à perdre que leur identité et des hommes privés de toute capacité à maîtriser leur avenir, s'animant contre la « social-démocratisation du libéralisme » selon la formule d'A. Touraine, en tant que réponse illusoire à l'inhumanité.

(26) L'histoire nous montre que les toutes premières résistances nationales ont parfois été animées par des forces traditionalistes (la révolte des Taï Ping, en Chine, les Oulemas en Algérie, etc.). Souvent, ces forces « archaïques » qui se font les champions de la libération nationale, s'imposent parce que les forces progressistes ont été préalablement détruites par l'Occident lui-même.

Ce qui peut fonder un véritable « nouvel ordre humanitaire », c'est au delà de l'égalité souveraineté des États, l'égalité identité des hommes et des peuples, tous fondés à bénéficier des mêmes droits civils, politiques, économiques et sociaux, comme l'affirme la Déclaration des Nations Unies de Vienne de juin 1993. A la régulation contre le droit qui se développe, la nécessité s'impose d'une promotion du droit international à l'échelle où il peut être opératoire en prenant toute la mesure de la mondialisation de l'économie.

Il y a ainsi exigence d'un volontarisme contre une logique de fonctionnement de l'existant. Mais, à la réalité des perversions de l'humanitaire ne s'oppose encore que l'inquiétude des vaincus.