



Institut de Documentation et de  
Recherche sur la Paix

# *Les cahiers* *de l'IDRP*

décembre 2011

\* Que penser du devoir de protection  
des populations civiles ?

*par Daniel Durand - Xavier Guilhou - Daniel Lagot - Marine  
Malberg - Michel Veuthey - Roland Weyl*

\* Changements climatiques:quels  
enjeux ?

*par Hervé Bramy - Michel Rogalski - Ignacy Sachs*

## Devoir de protéger : débats, avenir...

Par Daniel Durand,  
chercheur à l'Institut de Recherches et de documentation pour la paix

### **Introduction :**

L'actualité internationale est marquée par les événements qui se sont déroulés en Afrique du Nord, au Moyen-Orient, en Côte d'Ivoire et dans d'autres pays africains. Deux questions sont centrales : la protection des populations face à des gouvernements tyranniques et violents, la signification et la portée de l'aspiration grandissante à la vie démocratique et à l'ouverture des sociétés.

Les Nations unies, au travers de résolutions au contenu nouveau centré sur la nouvelle notion de « *responsabilité de protéger* », se sont trouvées au centre du règlement de ces problèmes. Ont-elles été "instrumentalisées" comme l'avancent certaines analyses ? Ou, de manière plus complexe, doit-on constater que chaque élaboration de résolution, chaque interprétation, chaque mise en œuvre ont été l'objet d'une bataille politique et diplomatique féroces de certaines grandes puissances du Conseil de sécurité (USA, France et Grande-Bretagne) pour les détourner au profit de leurs intérêts stratégiques, politiques, économiques. D'autres puissances comme Chine et Russie ne se sont pas opposées à ces avancées du concept de « *sécurité humaine* », mais n'ont pas essayé de mieux cadrer les manœuvres des puissances occidentales malgré une déclaration tardive des pays du B.R.I.C -Brésil, Russie, Inde, Chine-. Dans toutes ces crises, les organisations régionales, Union africaine et CEDEAO, Ligue arabe ont joué un rôle de plus en plus important malgré encore beaucoup de confusions dans leurs rangs et malgré les réticences des grandes puissances à les écouter. Les opinions publiques et ONG ont peu pesé dans les débats car elles ont eu du mal à sortir de leur fonction protestataire (« *Non à la guerre* ») pour peser et dire « *Oui à la protection des civils, Oui au respect strict du droit international dans l'utilisation de la contrainte, Oui au contrôle exclusif par l'ONU* »

Si on veut continuer de faire avancer le droit international ET limiter, voire empêcher les manipulations et manœuvres des grandes puissances, il est nécessaire d'approfondir le débat sur un certain nombre de problèmes : dans quelle évolution du monde se situent les débats d'aujourd'hui? Quelles sont aujourd'hui les marges de manœuvres des États, celles des opinions publiques ? Peut-on « encadrer » l'intervention des grandes puissances et donner plus de place aux Nations unies ? Construire une véritable sécurité humaine est-il un leurre ou une perspective raisonnable ?

### **Le monde change**

Le débats sur l'attitude des grandes puissances, la place des Nations unies, le contenu de nouveaux concepts comme celui de la « *responsabilité de protéger* » sont à replacer dans l'évolution des relations internationales dans les deux dernières décennies. Celles-ci sont notamment marquées par une interdépendance grandissante des États et des sociétés, une irruption de « *l'humain* » de plus en plus au centre des relations internationales.

## **Une interdépendance grandissante : économique, politique, idéologique**

Chacun s'accorde à noter l'accroissement considérable des échanges économiques et commerciaux, donc de l'interdépendance des États, dans le cadre des progrès de la mondialisation. Les questions de la guerre et de la paix s'en trouvent affectées : va-t-on vers des guerres pour la domination économique, la possession des matières premières ou, comme le pense le professeur Mack, auteur d'un Rapport sur la sécurité humaine, « *l'interdépendance a augmenté le coût de la guerre, tout en réduisant ses avantages.* » Dans le système commercial mondial, il est presque toujours moins cher aujourd'hui d'acquérir des biens et des matières premières par le commerce, que d'envahir un pays afin de les voler : n'est-ce pas une des contradictions rencontrées en Irak et en Afghanistan ? Les chantiers de reconstruction génèrent certes des profits mais compensent-ils les coûts militaires de plus en plus exorbitant des conflits et le manque à gagner plus ou moins long dus à l'arrêt d'échanges commerciaux normaux ?

L'interdépendance politique, le resserrement des bonnes relations entre États, constitue un deuxième volet. Le monde compte deux fois plus de pays qu'il y a cinquante ans, ils entretiennent des liens politiques de plus en plus étroits : le Secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-moon, a rappelé récemment qu'en 1960, l'ONU ne comptait que 99 États membres dont quatre pays africains contre 192 aujourd'hui. Les ensembles régionaux se sont multipliés : Union européenne, ARENA, MERCOSUR, Union africaine, etc... Le système international onusien a développé ses interventions, en particulier, depuis la fin de la guerre froide. L'implication considérable des ONG, humanitaires, de développement ou de défense des droits humains, le nombre des pays engagés dans des dispositifs divers pré et post-conflits, créent ainsi une interdépendance politique nouvelle au niveau mondial.

Ces évolutions aux niveaux économique, politique s'accompagnent d'évolutions parallèles au niveau des mentalités et des esprits.

Il existe un écart réel entre l'évolution réelle des conflits et de leurs victimes dans le monde qui est en baisse, et l'impression subjective que l'opinion éprouve d'une violence sans pareille... Ce rejet croissant de la violence du monde est sans doute lié aussi à la sur-information médiatique. Jour après jour, les journaux et la télévision doivent remplir leurs pages et leurs tranches d'actualités d'événements spectaculaires, ce qui aboutit à sur-valoriser le moindre affrontement dans un pays, sans échelle de proportions raisonnable... En même temps, la diffusion de l'information est devenue mondialisée, accélérée par les nouveaux outils de communication (télévision satellite, internet) et les réseaux sociaux qui se développent (Facebook, Twitter). C'est la naissance d'une nouvelle interdépendance, celle des esprits, des cerveaux des citoyens/citoyennes !

Les réactions des opinions publiques prennent ainsi du poids et peuvent influencer en partie les interventions des États démocratiques. Ceux-ci sont d'ailleurs de plus en plus nombreux puisque le pourcentage de pays dotés de gouvernements élus dans des systèmes électoraux démocratiques a doublé entre 1950 et 2008, de 29 % à 58 %.

Cette interdépendance plus grande des esprits ne peut que réjouir ceux qui luttent pour "élever les barrières de la paix dans l'esprit des hommes" selon le préambule constitutif de l'UNESCO. Certes, chacun sait que le chemin pour promouvoir une culture de paix mondiale sera long...

Cette interdépendance économique, politique, des esprits est le phénomène dominant même si elle s'accompagne de mouvements de fragmentation/division : opposition de communautés,

tentation de créer des micro-états. Elle s'accompagne d'une évolution où les États n'occupent plus seuls la scène internationale.

## **l'humain au centre**

La fin de la Guerre froide a vu un bouillonnement de réunions internationales, d'éclosion de réflexions et de concepts. Toutes les conférences et travaux de cette époque ont débouché sur des normes dont la caractéristique était de placer la notion d'individu, d'humain au centre des préoccupations. On parle alors de développement humain, de droits humains nouveaux. Ces idées de développement durable, d'égalité entre les hommes et les femmes, de processus démocratique, de tolérance et de solidarité, de libre circulation de l'information et des connaissances, sont repris en compte en 1999 dans un seul et unique concept : celui de « Culture de paix ».

D'autre part, la nouvelle attention portée à l'individu et non plus seulement à l'État dans les questions internationales, aboutit également à un concept totalement nouveau, en rupture avec la tradition, le concept de « sécurité humaine ».

En effet, à la fin de la Guerre froide, la sécurité des États s'était améliorée tandis que celle des populations n'avait cessé de se dégrader. Alors qu'il s'agissait auparavant de préserver l'intégrité territoriale et la souveraineté politique contre les agressions externes, les civils se trouvaient désormais projetés au centre des conflits contemporains. De plus en plus de conflits armés prenaient en effet la forme de guerres civiles, dans lesquelles huit victimes sur dix étaient des non combattants. Ce phénomène était dû en grande partie à la perte de capacité et d'autorité des États, incapables d'assurer la sécurité élémentaire des individus. La réflexion se développa aussi suite au double échec de la communauté internationale, au Rwanda en 1994 et dans le nord Kosovo en 1999 - cette dernière crise ayant vu l'intervention unilatérale et illégale de l'OTAN. L'ONU de son côté s'avérait incapable de trouver un consensus sur le « *droit d'intervention humanitaire* », une des questions les plus controversées de la décennie 1990. « *Si l'intervention humanitaire constitue une atteinte inadmissible à la souveraineté, comment devons-nous réagir face à des situations comme celles dont nous avons été témoins au Rwanda ou à Srebrenica, devant des violations flagrantes, massives et systématiques des droits de l'homme, qui vont à l'encontre de tous les principes sur lesquels est fondée notre condition d'êtres humains ?* », interrogeait alors Kofi Annan.

Dans cette réflexion, la notion de sécurité humaine a fourni un cadre conceptuel dans lequel il devenait possible de réexaminer la souveraineté des États. La sécurité humaine oblige l'État à envisager une souveraineté tournée "vers l'intérieur", c'est à dire "vers les individus" qui lui confèrent sa légitimité. Élaborée par la commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, la notion de "responsabilité de protéger" et non plus celle, rejetée, "d'ingérence humanitaire" s'est imposée comme le corollaire de la sécurité humaine. Ces deux concepts ont été incorporés au document final du Sommet mondial de l'ONU de septembre 2005.

Dans ce document final, les États membres réaffirment les objectifs du Millénaire, condamnent le terrorisme, décident d'instituer une Commission de consolidation de la paix, reconnaissent la responsabilité internationale de protéger les populations contre les génocides, souhaitent réformer le Conseil de sécurité et conviennent de créer un Conseil des droits de l'homme. Les États membres reconnaissent avoir la « *responsabilité de protéger les populations du génocide, des crimes de guerre, du nettoyage ethnique et des crimes contre*

*l'humanité* » lorsque les États ne sont pas disposés ou en mesure de le faire, au besoin en ayant recours à la force.

Le fonctionnement de nouveaux organes internationaux, tels la Cour pénale internationale, la Commission de la consolidation de la paix, le Conseil des droits de l'homme a induit progressivement pendant ces cinq dernières années des réflexions plus concrètes qui font que maintenant, la question est de préciser, exactement, le sens et les modalités du concept de sécurité humaine.

## **nouvelle place des acteurs non-étatiques mais les contradictions westphaliennes<sup>1</sup> n'ont pas disparu : qui va l'emporter ?**

Dix ans après les événements du 11 septembre 2001 à New-York, cette année a montré combien les rapports de force mondiaux étaient fluctuants et complexes : toujours une forte prééminence des États et des politiques de force, une place de plus en plus grande des acteurs non-étatiques. Parmi ceux-ci, les puissances économiques et financières jouent un rôle croissant et contribuent à la déstabilisation de certains pays, les sociétés civiles tiennent une place inégale selon les secteurs (plus fort sur l'écologie, plus faible sur droits humains et démilitarisations) ; enfin, parmi ces acteurs non-étatiques, les réseaux terroristes semblent en voie d'essoufflement).

Ce sont des tendances lourdes depuis la fin de la Guerre froide et nombreux ont été les observateurs à souligner que le 11 septembre n'avait pas créé un bouleversement mondial mais simplement révélé des évolutions et, surtout, fourni à l'époque des justifications à certaines politiques de force, notamment des États-Unis. Les contradictions de cette période de transition, entre une ère où les États étaient seuls sur la scène internationale, ce qui est reflété en partie par privilèges donnés au Conseil de sécurité dans la Charte des Nations unies et une période marquée par l'irruption des acteurs non-étatiques, apparaissent clairement dans les crises des derniers mois.

### **Les cas en cours :**

#### **Libye : instrumentalisation de l'ONU ?**

La crise libyenne illustre à la fois les évolutions prometteuses du monde et du droit international et les forces qui s'y opposent. Comme écrit plus haut, les grandes puissances ont du inclure en 2005 le principe de "la responsabilité de protéger" les populations civiles dans les buts du Conseil de sécurité. C'est au nom de ce principe que le Conseil de Sécurité a donc voté sans opposition, le 17 mars dernier, par dix voix sur quinze, la résolution 1713 qui autorise les États membres « à prendre toutes les mesures nécessaires » afin de « protéger les civils et les zones peuplées de civils sous la menace d'attaques en Jamahiriya arabe libyenne, y compris Benghazi, tout en excluant une occupation par la force ». Cinq États se sont abstenus (Chine, Russie, Brésil, Allemagne et Inde) mais, notamment compte-tenu des réticences connues de la Chine et de la Russie sur toutes les questions pouvant toucher à la souveraineté nationale, le vote de cette résolution a été un signal fort montrant que la situation

---

1 Si le système international contemporain est appelé « système westphalien », c'est parce que le morcellement de l'Empire germanique en 1648 à la suite des Traités de Westphalie à la fin de la Guerre de Trente ans marque la naissance de l'État souverain.

en Libye ne pouvait plus durer.

Le Secrétaire général des Nations unies a eu raison d'estimer, le vendredi suivant, que la résolution 1973 était « *historique, concrète et pratique* ». Historique, car c'était la première fois que l'ONU s'engageait sur le concept adopté en 2005 de la "*responsabilité de protéger*" qui s'oppose à la notion d'ingérence mise en avant par l'OTAN lors des bombardements du Kosovo ou celui de "*légitime défense*" déformé et utilisé par les États-Unis en Afghanistan en 2001 et que l'ONU n'avait pu qu'entériner.

Concrètement, l'ONU par le biais du Conseil de sécurité est apparu pour la première fois comme susceptible d'être au cœur de la sécurité et de la paix internationale.

On a vu comment la France, le Royaume-Uni et les USA se sont efforcés et ont réussi à détourner la résolution de l'ONU au bénéfice d'une opération militaire de l'OTAN, visant prioritairement le renversement du régime de Kadhafi et une redistribution des cartes politiques, au lieu de l'imposition d'un simple cessez-le-feu pour empêcher le massacre de la population.

Cette résolution était-elle illégitime ? NON, la Charte des Nations unies exclut le recours à la force entre les pays pour régler leurs différends, mais elle permet au Conseil de sécurité d'« *entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales.* » dans le cadre du chapitre VII de la même Charte. On peut très normalement critiquer l'extension abusive de cette notion de « *rétablissement de la paix et de la sécurité internationale* » à des situations de conflits essentiellement locaux, mais menons ce débat pour faire avancer le droit international, la défense de la paix et des droits humains de manière rigoureuse...

En juillet dernier, le secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-moon a répondu aux pays qui exprimaient leur crainte d'un risque de manipulation du principe de "*responsabilité de protéger*", et notamment la question de savoir qui décide qui doit être protégé et comment. « *Personne n'a le monopole de la vertu, du recul ou du jugement* », a reconnu le Secrétaire général Ban Ki-moon, appelant à continuer de répondre aux préoccupations légitimes de nombreux pays face aux risques de mauvaise interprétation du concept qui irait au-delà de ce qui a été convenu en 2005. Mais « *on ne peut attendre que la théorie soit perfectionnée pour commencer à répondre aux situations urgentes dans le monde* », a fait valoir son Conseiller spécial, Edward Luck.

Aujourd'hui, la situation en Libye reste fragile : le Comité national de Transition a demandé le soutien de la communauté internationale pour la promotion d'un dialogue national, la rédaction d'une constitution, la restauration des services publics ainsi que la consolidation de l'État, le lancement d'un processus électoral, la protection des droits de l'homme, le soutien à la justice transitionnelle et le développement économique.

Il est clair que la seule manière d'aider le peuple libyen à devenir maître de son destin est d'agir pour que les Nations unies reprennent une place centrale dans la gestion post-crise en Libye et non laisser le nouveau gouvernement sous la pression des appétits des grandes puissances.

## **Syrie, Bahreïn : pourquoi l'inaction ?**

Les adversaires du « devoir de protéger » estiment que la résolution sur la Libye est un

exemple du « deux poids, deux mesures » puisque rien n'a été fait pour protéger les populations de Syrie, du Bahreïn, face à la répression de leurs gouvernements. Remarquons que le débat sur ce concept ne s'est accéléré que depuis le début de l'année puisque la résolution du 17 mars a été la première du genre. Dans ce cadre, il est clair que l'attitude des dirigeants de l'OTAN, leur refus de prendre en compte correctement les initiatives régionales de la Ligue arabe et de l'Union africaine ont ébranlé la mise en œuvre dans d'autres cas de figures de ce nouveau concept. Russie et Chine qui avait adopté une position de neutralité favorable sur le vote de la résolution sur la Libye ont refusé toutes autres mesures concernant la Syrie ou d'autres pays. La Ligue arabe et l'Union africaine ont effectué le même pas en arrière.

On voit la nocivité des positions française, britannique et étasunienne : loin de favoriser la protection des droits de l'homme, elle contribue à la dévaloriser ! Cela signifie qu'il faut réfléchir à la manière de renforcer la crédibilité pratique du « devoir de protéger »...

Concernant la Palestine et la protection de la population civile de Gaza contre la répression sauvage de l'armée israélienne telle qu'elle s'était déroulée à Gaza en 2008-2009, la résolution 1973 du Conseil de sécurité destinée à protéger la population libyenne a créé un précédent. Demain, le gouvernement d'Israël ne pourrait pas si facilement réitérer son agression...

Comment tirer les leçons des événements de cette période et faire progresser l'application du droit international ?

### ***Comment évoluer vers une véritable sécurité humaine ?***

Si l'on considère que la sécurité humaine est un progrès conceptuel, que le « devoir de protéger » en est partie intégrante, l'enjeu devient celui de contrôler la puissance encore énorme des plus gros États, d'imposer et fixer strictement les conditions d'emploi de la force si « la paix et la sécurité internationale » sont en danger, de renforcer les dispositifs politiques de prévention et de résolution des conflits.

### **Pas de retour en arrière mais gagner de nouveaux appuis : le bilan ne condamne pas le concept, « contrôler les fauves » :**

Certains adversaires du « devoir de protéger » prennent prétexte de la manipulation par la France et l'OTAN de la résolution 1973 pour dire que, le bilan étant mauvais, cela montre la nocivité du concept ! Si chaque idée nouvelle avait été condamnée parce que ses premières applications étaient néfastes, le monde aurait peu progressé....

L'enjeu est de se fixer des repères dans la vision du monde à construire et s'y tenir. C'est ainsi que nous construirons de vraies perspectives en portant des jugements en fonction des faits, en bâtissant des mobilisations et des rapports de force sur des principes et non en fonction de la position des acteurs à un moment donné ou par rapport à des constructions idéologiques. Ne pas fournir des points de repère sérieux quant à la marche du monde : autour de la promotion du multilatéralisme, du droit international et d'une culture de paix s'appuyant sur un système des Nations unies à soutenir et réformer d'une même démarche, serait renoncer à une transformation concrète de l'humanité.

## Fixer les conditions d'exercice de la force,

Comment limiter l'ambiguïté de certaines résolutions au Conseil de sécurité permettant l'usage de la force comme cela figure dans la résolution 1973 avec la formule vague "*prendre toutes mesures nécessaires*" pour...). Dans les années 2000, une proposition avait été avancée qui devrait être remise aujourd'hui dans le débat : imposer un code de bonne conduite pour l'application par les membres du Conseil de sécurité du Chapitre VII de la Charte des Nations unies (celui autorisant l'usage de la force), délimitant plus précisément les conditions et cadres de sa mise en œuvre, imposant plus systématiquement un volet civil et politique prioritaire.. C'est un champ d'action important à investir par la société civile.

Deuxième enjeu : lorsque la force militaire semble nécessaire, comment éviter que par "*obligation d'efficacité*", l'ONU et les membres du Conseil de sécurité ne fassent appel à l'OTAN ? Il y a deux volets à une réponse possible : multiplier les alternatives à l'OTAN au niveau des "vraies" organisations régionales pour tout ou partie des demandes. Par exemple, au lieu de discours sur une défense européenne qui reproduirait les mêmes schémas de militarisations qu'aujourd'hui, comment réfléchir à des moyens européens ou forces spécialement développées pour le soutien aux opérations de l'ONU (maintien de la paix, catastrophes naturelles majeures, catastrophes humanitaires) ? Comment mieux assister l'Union africaine pour gérer certaines opérations.

Pour éviter le commandement OTAN, ne faut-il pas poser la question de la réactivation sous une forme nouvelle du Comité d'État-major de l'ONU, prévu dans la Charte ? En effet, l'ONU se retrouve de fait, aujourd'hui, comme la seule organisation internationale dont l'organe directeur, le Conseil de sécurité, ne s'appuie pas sur un organe de conseil militaire (comme cela se fait à l'OTAN et à l'Union européenne). La discussion sur une possible réactivation du Comité d'état-major a été à nouveau relancée le 23 janvier 2009, au Conseil de sécurité, afin d'améliorer la planification, la conduite et le suivi des opérations de maintien de la paix.

Selon Alexandra Novosseloff chercheure au Centre Thucydide, la première étape d'une réactivation du Comité d'état-major serait sa saisine par le Conseil de sécurité. Les prochaines étapes pourraient permettre d'inviter à ses réunions, de manière systématique mais informelle, les autres membres du Conseil et les principaux contributeurs de troupes concernés pour développer l'information et les coordinations. Ce débat ne doit-il pas être élargi et la société civile s'en emparer ?

Reste la question la plus soulevée : quid de forces onusiennes permanentes pour le maintien de la paix. On touche à un problème à la fois financier énorme en coûts de personnel, de logistique et d'armement mais surtout à un problème politique de souveraineté, de transparence.

L'avancement du droit et des critères d'application peut permettre de lever des obstacles. Du chemin a été fait avec la publication du rapport de Lakhdar Brahimi et du « *Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'ONU* », créé en mars 2000 par le Secrétaire général. Ce rapport fait des recommandations concrètes pour améliorer la pratique de l'ONU dans le domaine du maintien de la paix. Il reste encore largement à appliquer même si aujourd'hui le dispositif onusien a cru considérablement puisqu'au 31 janvier 2010, 84.835 militaires onusiens étaient déployés dans le monde, 12.794 policiers, ainsi que 2314 observateurs militaires, soit un total de 99.943 personnes, contre 12.400 en 1996.

Il existe maintenant un Secrétaire-général adjoint de l'ONU au maintien de la paix, une

structure logistique onusienne a été créée à ses côtés, une base logistique a été créée en Italie. En même temps, il est difficile d'imaginer que des forces onusiennes puissent être utilisées dans des opérations rapides de protection de population. L'ONU risque d'être obligée pendant longtemps à faire appel à des contributions de pays avec toutes les questions d'encadrement juridique et militaires exposées auparavant.

Enfin et surtout, les dimensions militaires du « devoir de protéger » doivent rester exceptionnelles car le plus souvent, une opération militaire même si elle ne s'appelle pas forcément guerre est le plus souvent synonyme d'échec politique, de pertes de vies humaines civiles et militaires, de coûts financiers inacceptables.

### **Renforcer les dispositifs politiques (prévention des conflits, traités et droits internationaux, désarmement et démilitarisation, travail sur les mentalités)**

Il est vital de renforcer au sein des Nations unies, auprès du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale la « diplomatie préventive » et les dispositifs politiques.

En septembre dernier, le secrétaire général Ban Ki-moon, a publié un rapport, le premier du genre, qui fait l'état de la diplomatie préventive aujourd'hui et propose de renforcer ses moyens financiers et politiques. Certes, des outils existent pour développer la prévention comme les partenariats entre l'ONU et les organisations régionales, l'ouverture de nouveaux bureaux régionaux de l'ONU et la création de nouveaux systèmes d'alertes précoces dont celui de l'Union européenne (UE), l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et l'Union africaine (UA). Mais il faut faire plus : on peut estimer que la création d'un Comité permanent de prévention des conflits auprès du Conseil de sécurité et du Secrétaire général serait d'une aide précieuse.

La prévention des conflits, les progrès du multilatéralisme, le développement d'une sécurité humaine ne peuvent se comprendre durablement que dans deux cadres : celui du progrès de la démilitarisation des relations internationales (progrès des traités de désarmement, diminution des dépenses militaires) et celui d'une démocratisation progressive des différents niveaux d'élaboration et de décision du système des Nations unies (élargissement du Conseil de sécurité, poids de l'Assemblée générale, place de la société civile, encadrement des agences économiques comme FMI, BM et OMC).

### **Conclusion :**

On le voit, le déploiement concret du « devoir de protéger » les populations ou la lutte pour empêcher le retour de génocides comme celui du Rwanda, n'est pas un « OVNI » politique navigant dans un ciel clair. Cela engage un ensemble d'évolutions, souvent d'actions de longue haleine pour faire triompher des conceptions fondamentalement neuves des relations internationales, au premier rang desquelles figurent la sécurité humaine.

Des réticences existent encore, notamment de la part de pays du Sud qui considèrent la sécurité humaine comme un nouveau critère visant à justifier l'imposition de modèles occidentaux. Cette critique en rejoint d'autres, pour qui, le flou qui entoure encore la notion de sécurité humaine, sert les intérêts de certains pays dont les objectifs sont souvent peu avouables. La sécurité humaine apparaît alors essentiellement comme un outil politique, qui peut être manipulé par certaines puissances.

D'un autre côté, la sécurité humaine n'est-elle pas un des moyens de remettre directement les préoccupations des peuples, le souci de la sécurité de tous et de chacun au centre des préoccupations de la communauté internationale, sans se cacher derrière la souveraineté de soit-disant « représentants » souvent non élus, corrompus, dictatoriaux ?

Faire de la sécurité humaine un concept vraiment libérateur suppose évidemment une ONU renforcée, démocratique, à la légitimité non contestée.

Le Parlement européen, dans un vœu voté fin septembre 2005, avait bien noté que le soutien à la sécurité humaine passait par un "engagement en faveur d'une ONU forte, rappelant qu'un multilatéralisme authentique constitue l'outil le plus approprié pour relever les défis, résoudre les problèmes et éloigner les menaces auxquels la communauté internationale est confrontée". Je partage pleinement cette préoccupation car sécurité humaine et multilatéralisme sont liés, au risque sinon de permettre toutes les instrumentalizations.

## « Devoir de protéger » : pourquoi le repenser ? <sup>2</sup>

Par Xavier GUILHOU

CEO de XAG Conseil (cabinet spécialisé en prévention des risques et pilotage des crises). Il est aussi Capitaine de vaisseau (réserve) de la Marine nationale.

Des professionnels de la gestion des crises internationales se sont retrouvés à Paris au siège de l'Unesco les 27 et 28 janvier 2011 pour échanger et débattre sur les nouveaux enjeux de la « diplomatie humanitaire ». Ces rencontres, organisées par la Fondation française de l'Ordre de Malte, avec la Marine nationale comme partenaire, ont permis d'ouvrir le questionnement et d'échanger autour d'expériences uniques avec une approche dépassionnée et pragmatique. Tous les responsables, experts, diplomates, militaires, humanitaires présents ont salué le travail d'analyse et de concertation qui a été favorisé par cette initiative inédite marquée par une maturité et une écoute exceptionnelles.

Xavier Guilhou, qui a conseillé la Fondation française de l'Ordre de Malte et la Marine sur ce projet, nous donne un aperçu des réflexions de fond qui ont été abordées par les intervenants et les participants.

### **Une gestion des crises qui mute à très grande vitesse**

DEPUIS une dizaine d'années nous assistons à un **véritable changement de grammaire en matière de sécurité internationale** : fin des utopies, effondrement des idéologies collectivistes, mondialisation des économies, affirmation du principe démocratique, émergence de nouveaux entrants [<sup>3</sup>], revendications identitaires, déplacements considérables de populations [<sup>4</sup>], augmentation des catastrophes naturelles sur des espaces fortement urbanisés ou à forte densité humaine [<sup>5</sup>], développement de logiques fractales sur un tiers de la planète avec la radicalisation d'une partie de l'Islam (Proche et Moyen-Orient, Afrique sahélienne, Sud-est asiatique...). Le monde doit désormais faire face en permanence à une quarantaine de crises de natures différentes, avec, pour certaines, un risque d'embrasement régional qui pourrait nous faire changer d'échelles sur le plan de la sécurité internationale. Compte tenu des évolutions démographiques et de la cartographie des risques la question du rayonnement et de l'impact des nouvelles formes d'interventions humanitaires pourrait concerner six milliards d'individus à l'horizon 2030.

Les grands responsables de la gestion de la sécurité internationale ont avoué être confrontés à une crise de modèle. Cela se traduit sur le terrain par une **prolifération des « États défailants »** avec le développement de situations chaotiques et l'installation de modes de fonctionnement mafieux [<sup>6</sup>] très préjudiciables pour les populations. Mais cela se traduit aussi par des **défaillances au sein des États riches** qui ne veulent plus intervenir en direct que ce soit sur le plan militaire ou sur le plan des politiques de développement. Le modèle

---

2 28 juillet 2011 et l'adresse mail de l'article sur le site de diploweb <http://www.diploweb.com/Xavier-GUILHOU.html>

3 Cf. les BRICS : Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud.

4 Avec entre autre pour les marines des migrations par la voie des mers qui deviennent de plus en plus tragiques sur le plan humain cf. l'actualité des « révoltes arabes », de la guerre civile en Libye et la gestion des réfugiés et des migrants sur Lampedusa.

5 L'exemple d'Haïti a été abondamment commenté puisqu'il réunit à la fois les pathologies d'un séisme majeur et celles d'un pays qui était déjà en faillite politique et économique.

6 Estimé aujourd'hui à environ 10% du PIB mondial.

Westphalien qui a prévalu pendant plus de trois siècles se dilue et ne répond plus aux nouveaux rapports de force internationaux. Les vieux États occidentaux passent désormais par le filtre de coalitions avec des mandats complexes et par des combinaisons multilatérales de plus en plus lourdes. Le constat a été fait entre autre par les agences de l'ONU et par les humanitaires d'une certaine faillite de ce pilier que constituait les « 3D » (*Développement / Diplomatie / Défense*). Conjointement le Département d'État américain comme les institutions européennes ont affirmé la nécessité de restaurer des politiques ambitieuses dans ce domaine en renforçant le rôle des institutions régionales et surtout en essayant de retrouver plus de proximité avec les populations et les protagonistes sur le terrain. Mais, comme beaucoup l'ont admis, si tout le monde est d'accord sur le constat stratégique des limites ou échecs des modèles actuels, personne n'arrive à mettre en œuvre des conduites opérationnelles qui soient satisfaisantes et efficaces.

Nous ne manquons pourtant pas de capacités, mais les méthodes ont besoin d'être affinées afin de mieux les adapter aux espaces-temps à traiter. Les crises récentes se caractérisent en effet par une **inflation de moyens militaires et humanitaires de plus en plus performants dans les phases d'urgence (Irak, Afghanistan, Soudan, Haïti...)**. Pour autant, ces moyens s'avèrent de plus en plus décalés et impuissants dans les phases de « sorties de crise », et **trop faibles en amont en matière de prévention des risques**. Ces phases délicates pour la paix et le rétablissement des institutions pour les sociétés concernées durent par ailleurs de plus en plus longtemps [7]. Elles révèlent les limites des concepts actuels tant civilo-militaires que civilo-humanitaires avec la montée en puissance de confusions des genres qui sont liées aux types de pilotage des crises. Les frontières entre les uns et les autres sont devenues floues et souvent conflictuelles, générant des querelles de doctrines et d'emploi à tous les niveaux. De fait, elles génèrent très souvent sur le terrain des pertes de confiance, un scepticisme des opinions, un désarroi des populations et une certaine ironie des médias qui surfent sur ces paradoxes et impasses.

Forts de ces constats, les Américains, dans leur logique d'hyperpuissance, ont engagé depuis les années 1997, au-delà le **processus dit de « coordination inter-agences »** [8], **une expérience d'intégration des systèmes civils et militaires pour gérer les crises au sein du JFCOM** [9]. L'objectif est d'assurer une efficacité opérationnelle et un continuum entre les phases d'urgence et de rétablissement de la paix, de reconstruction et de développement. Le concept global de guerre militaro-humanitaire est né autour du conflit Irak-Afghanistan générant ainsi de nouveaux modes opératoires intégrés avec de grandes ONG américaines [10]. Cette stratégie a provoqué immédiatement l'opposition des ONG européennes. L'annonce d'une nouvelle législation [11] a annoncé une révolution civilo-militaire d'une ampleur aussi importante que la révolution dans les affaires militaires du début des années 1990. L'Irak a contribué à accélérer cette évolution avec la mise en place des stratégies en réseaux (*network-centricity*) reposant sur une intégration plus forte des opérations civilo-militaires et une privatisation des opérations de stabilisation. Cette philosophie a été encore plus systématisée en Afghanistan avant d'être conceptualisée dans l'approche globale (« **comprehensive approach** ») qui est déployée désormais sur quasiment tous les théâtres d'opérations. Ce modèle de transformation du pilotage des crises est au centre des débats qui ont lieu actuellement au sein de l'Alliance atlantique. Les Britanniques sont ceux qui sont sûrement

---

7 Les exemples du Liban (30 ans) et du Kosovo (15 ans) ont été largement développés.

8 Département d'État, Département de la Défense (DOD), USAID...

9 Joint Interagency Coordination Groups

10 International Rescue Committee (IRC), USAID, CARE, Save the Children, Catholic Relief Services.

11 Comme le « Golwater-Nichols Act » de 1986 (PL 99-433) , à l'origine du Jointness – interarmées.

allés le plus loin dans la mise en œuvre de ces nouveaux modes opératoires [12], les Français se ralliant petit à petit, surtout depuis leur retour dans le commandement intégré de l'OTAN (2009), à ces doctrines plus systémiques et globalisantes dans la gestion des crises.

Pour toutes ces raisons, **il est indispensable de repenser en profondeur les concepts et le management de ces logiques de coopération et de coexistence des outils militaires, humanitaires, civils et économiques.** Faut-il aller dans le sens américain de l'intégration en jouant sur cette globalisation qui permet, grâce à la révolution technologique, une organisation en réseaux et une ouverture aux partenariats publics/privés, voire à une privatisation de la « diplomatie humanitaire » via des formes de CIMIC [13] intégrés dans des SMP [14] ? Ou faut-il aller vers une coopération mieux coordonnée qui respecterait les cultures et impératifs de chacun tout en concourant à un effet recherché commun ? L'enjeu est important face à la faiblesse des doctrines politiques des grands États [15], au recul de l'autorité et à la montée de la violence, voire le retour de la barbarie sur de nombreux théâtres d'opérations [16]. Pour la plupart des intervenants, **il faut penser de nouvelles formes d'interactions, peut-être moins dans les processus de coordination (dont tout le monde a admis les limites) et plus dans des nouveaux modes de concertation plus transverses qui échappent aux processus classiques des États** (*utilisation des réseaux sociaux, mobilisation des sociétés civiles, levier des grands réseaux vitaux mondiaux, nouveaux systèmes privés ou émergents de donation, respect des cultures, des religions...*). Ces nouvelles formes de pilotage font appel à plus d'humilité, d'écoute réciproque, de proximité avec les populations, de respect des dimensions civilisationnelles et de gestion de la durée, en intégrant beaucoup plus les dimensions de prévention et de reconstruction. Tous les participants ont admis que **le nouveau contexte sécuritaire imposait de sortir d'un certain emmurement des jeux d'acteurs caractérisé par beaucoup de certitudes, d'idéologies, de technicité alors qu'il faut aller vers plus de souplesse, de pragmatisme et d'empathie vis-à-vis des populations** qui devraient être consultées au préalable et pendant le déroulement de l'action, et même être invitées à devenir des acteurs et des partenaires de l'action humanitaire.

## ***L'humanitaire est-il un nouveau vecteur de projection de puissance ou évolue-t-on vers une militarisation de l'humanitaire ?***

### **Partenariat ou antagonisme ?**

**Hormis les États-Unis, et d'une certaine manière les Britanniques, la plupart des grandes puissances se sont désengagées des approches bilatérales en matière de gestion des crises.** Même la France, qui restait dans ce domaine adepte des actions directes, use depuis plusieurs décennies des coalitions de circonstances, sous mandats onusiens, afin de mutualiser les moyens d'intervention [17]. Cette approche diplomatique contribue à diluer le

---

12 Cf. les théories du Joined-up Government (coordination gouvernementale) défendu par Tony Blair

13 CIMIC : acronyme de Civil and Military Cooperation

14 SSP acronyme de Société de Sécurité Privée ou PSC : Private Security Compagny.

15 Lire à ce propos dans les actes l'excellente conclusion de l'Ambassadeur Pierre Morel, mais aussi les analyses du CA Jean Dufourcq et de Louis Michel, sur les effets de la globalisation sur la gestion du leadership occidental dans les crises internationales.

16 Dans ce domaine les chiffres rendent compte de la baisse de la mortalité dans les conflits militaires mais pas de la montée des victimes civiles dérivées des confrontations chaotiques, des conflits inter-ethniques ou religieux qui sévissent sur de nombreux continents.

17 Cf. les interventions en Côte d'Ivoire avec l'appui des forces africaines et au Liban avec la mise en œuvre d'une force d'intervention européenne, voire en Libye malgré son alliance avec le Royaume Uni, l'opération Harmattan

niveau de conviction et la crédibilité des interventions, à éloigner nos diplomates du terrain en mettant de nombreux filtres en termes de négociations (ONG, dispositifs civilo-militaires...), à affaiblir la légitimité de notre droit international par la primauté du principe de précaution de nos sociétés.

**Les outils de gestion des crises comme l'OTAN ont été pensés par rapport à « l'affrontement des blocs » et ne se sont pas totalement redéployés pour faire face aux crises asymétriques ou polymorphes [18] que nous vivons sur le terrain avec la multiplication de guerres tribales, de guerres civiles...** Ils sont encore très marqués par les concepts post-guerre froide et n'ont pas intégré le niveau de guerre subversive et chaotique qui se développent un peu partout sur le terrain. Ils sont encore sur des principes d'organisation très lourds et hiérarchisés du type « top-down » [19] alors que les crises se jouent de façon beaucoup plus décentralisée et anarchique nécessitant des processus « bottom-up » [20]. Cette absence de vision stratégique et de consensus politique sur le sujet complique les jeux d'acteurs et crée des inerties dans les modes d'action. Ils se traduisent par des rapports de force considérables dans tous les états-majors entre des responsables qui incarnent des doctrines plus « technologiques » et d'autres plus « civilisationnelles ». Il suffit d'observer l'intensité des débats entre Occidentaux, et au sein de chaque pays, sur l'approche globale (« comprehensive approach ») qui est actuellement promue au sein de l'Alliance pour noter que les stratégies sont loin d'être stabilisées.

**L'importance prise depuis quinze ans par le monde des ONG illustre et compense ces ruptures de paradigme.** Leur nombre [21] montre l'ampleur du mouvement de fond. Ce monde « non gouvernemental » qui s'élargit de plus en plus du caritatif vers l'alter mondialisme prétend aujourd'hui recycler la manne internationale en matière de gestion des crises et des sorties de crise et ce quel que soit le type de mandat (UN, UE...). Les principales ONG sont devenues de grandes multinationales qui vivent de l'insécurité actuelle. Elles se posent comme les nouveaux médiateurs de l'ordre mondial en s'appropriant de nouveaux principes de responsabilité avec le « devoir de protéger » des populations, principe qui va bien au delà le « droit d'ingérence » que les sans frontières ont incarné médiatiquement [22]. Pour autant elles ne sont pas contrôlées et pilotées par des agences de notation ou des instruments de régulation. Les grandes agences de l'ONU comme le HCR (UNHCR), le PNUD, la FAO et le PAM (WFP) qui ont les capacités à entreprendre cette mission, se contentent souvent de distribuer les demandes et les fonds, avec des problèmes de coordination entre elles qui ne sont pas évidents à harmoniser [23]. Seule l'Union européenne, au travers de son programme ECHO, met un peu plus de conditions et de contrôle [24]. Mais toutes ces agences ont besoin des ONG pour tenir ces terrains instables et entretiennent ce que les militaires ou les

---

initiée par la France est chapeautée par la résolution 1973 de l'ONU et est désormais sous commandement OTAN.

18 Cf. article de Xavier Guilhou, « Un islamisme séculier ? Au-delà des « révoltes », quel devenir pour le monde arabe ? » publié le 5 juin 2011 sur le site Diploweb.com à l'adresse <http://www.diploweb.com/Un-islamism...>

19 Cf. le concept d'Air land battle.

20 Cf. la « rue » à Bagdad, les « zones tribales » en Afghanistan, la guerre de « raid » en Libye

21 Plus de 200 000 référencées auprès des Nations-Unies.

22 Cf. les déclarations autour de l'affaire de Benghazi et la légitimité de l'opération Harmattan : celles de Bernard Henri Levy soutenant la résolution 1973 du conseil de sécurité et celles du ministre des affaires étrangères russe Sergueï Lavrov sur les limites de l'instrumentalisation du « devoir de protéger les populations » pour justifier une intervention militaire de l'OTAN

23 Lire dans les actes l'intervention de Laurent Thomas le Directeur des opérations d'urgence de la FAO et de Rashid Khalikov, le directeur du bureau du coordinateur des Affaires humanitaires es Nations Unies à Genève (OCHA).

24 Lire dans les actes les interventions sur ce sujet de Kristalina Georgiova, la Commissaire européenne chargée de la Coopération internationale et de l'aide humanitaire et Peter Zangl, le directeur général du programme Écho.

diplomates appellent le « brouillard humanitaire ».

**Les sociétés civiles sont au centre de la grande majorité des conflits modernes.** Elles sont la cible et l'otage des confrontations. Elles constituent aussi un enjeu considérable en terme d'audience médiatique. Elles sont l'objet de surenchères en termes de compassion et d'actions humanitaires. Ces sociétés civiles sont manipulées de toute part pour des intérêts extérieurs à leur survie. Elles adhèrent de moins en moins aux modes d'interventions militaires, profitent de la manne humanitaire, jouent des paradoxes médiatiques et s'installent dans la précarité de situations chaotiques. La pression médiatique à la fois insupportable et nécessaire selon les acteurs en présence est devenue dimensionnante et désormais incontournable dans les conflits [25]. Cette pression médiatique influence de plus en plus les priorités politiques, voire les modes d'action retenus, selon le prisme des images et les modes de représentation qu'elle relaie des événements pour fabriquer de l'audience en flux tendus.

Tous ces éléments reposent **la question des modes d'action à privilégier.** Les Occidentaux ne sont plus prêts à traiter les crises actuelles avec les modes opératoires des guerres totales du XIXe et XXe siècles du fait du recul de leur démographie, de l'hédonisme et du pacifisme de leurs sociétés. **L'approche Westphalienne laisse la place à une multiplicité d'options. Les grands États jouent la concession au monde non gouvernemental face à des sociétés civiles en pleine explosion démographique et en pleine déstabilisation, face à la globalisation des économies et l'émergence de nouveaux acteurs (Chine, Inde...).** **Jusqu'où pouvons-nous aller dans la délégation de pouvoir aux ONG ? Est-ce que ce système de concession dont tout le monde semble se satisfaire répond véritablement aux problématiques rencontrées par le terrain ? Est-ce que ces problématiques ne favorisent pas d'autres modes opératoires décentralisés et flexibles (cf. les actions menées par les Chinois en Afrique ou par de grandes fondations américaines comme celle de Bill Gates [26] par exemple) et qui finiront par structurer sur le moyen terme des réponses plus adaptées ?**

## ***Les liaisons dangereuses***

### **Privatisation du militaire et militarisation de l'humanitaire**

Ces rencontres ont mis l'accent sur un certain nombre de pièges que l'ensemble des opérateurs doivent surmonter pour arriver à mettre en œuvre de véritables stratégies de concertation. Le premier serait que **les militaires s'installent durablement sur le terrain avec des approches de type « corps expéditionnaire » et militarisent trop les contextes de sorties de crise. Si leur légitimité est indéniable dans la phase initiale de gestion sécuritaire de toute crise, elle l'est moins dans les phases de stabilisation et de reconstruction en post-crise. Dans ce domaine le risque majeur serait qu'ils veuillent se substituer aux humanitaires en jouant sur la dimension sécuritaire des contextes locaux.** Déjà ce risque est devenu trop flagrant lors des situations d'urgence où les militaires, forts de leurs logistiques spécifiques et de leur maîtrise du terrain, créent de temps à autre des confusions de genre entre les opérations dites de guerre et le soutien humanitaire aux

---

25 Lire à ce propos dans les actes les témoignages du Général Bout de Marnhac , chef de la mission « État de droit » menée par l'Union Européenne au Kosovo, Eulex Kosovo, ancien commandant de la KFOR et de Benoît Miribel président d'ACF ainsi que les analyses faites autour du cas Haïtien.

26 Lire à ce propos l'intervention d'Alain Boinet, fondateur et directeur général de l'ONG Solidarités International, précisant que le budget de la fondation Bill Gates est supérieur à celui de l'OMS...

populations [27].

Le deuxième serait que **les ONG fassent du sécuritaire et deviennent un réservoir de Private Security Company (PSC), comme c'est le cas actuellement au Moyen Orient et en Afrique avec tous les mélanges de genre qui sont sous-jacents**. Dans ce domaine plus personne ne sait véritablement si ce sont les armées qui externalisent leurs concepts civilo-militaires ou si ce sont les humanitaires qui cherchent à se substituer aux armées. Dans les deux cas les effets vis-à-vis des populations s'avèrent désastreux.

Le troisième serait que **les médias instrumentalisent de plus en plus et de façon systématique ces absences de pilotage et ces incohérences de fonctionnement pour faire de l'audience à la petite semaine, générant à terme une décrédibilisation des actions occidentales**.

Ces pièges sont à prendre en considération car ils peuvent enfermer les différents dispositifs dans des modes opératoires pervers et nous emmurer dans des persuasions voire des certitudes fatales à terme. Il convient de **bien savoir quelles sont les limites de chacun et les complémentarités des dispositifs afin de ne pas perdre de vue les niveaux de leadership et d'efficience** que les organisations et coalitions occidentales doivent conserver face aux chaos locaux, voire à des déstabilisations régionales potentielles. Tout ceci pose des questions de fond sur le plan éthique qui ont été abondamment débattues par tous les participants. Pour reprendre les propos de l'Amiral Launay « *nous devons faire attention à ne jamais atteindre ce « seuil d'incompétence morale » dont parle Amin Mahlouf dans son livre « Le dérèglement du monde », en augmentant notre insensibilité à la douleur individuelle et collective* ». [28]

## **Collusion, Coopération, Coordination, Intégration : que choisir ?**

L'évolution de la sécurité internationale exige désormais une **grande connaissance du terrain et des jeux d'acteurs dans le temps et dans l'espace**. Dans le désordre actuel, la confusion des évaluations, et l'incohérence de certaines postures dominant souvent. **Une association (ou intégration) d'expertises croisées en amont au sein des cellules d'anticipation apporterait une valeur-ajoutée cruciale dans la planification des opérations. La plupart des états-majors de toutes les organisations concernées commencent à se doter de ce type de cellule aux côtés des équipes opérationnelles en charge de la gestion des crises**. Mais sur le fond jusqu'où pouvons-nous aller dans la collusion ou intégration des compétences ? Comme l'a très bien explicité Angela Gussing [29] « *tout le monde veut coordonner et personne ne veut l'être !* ».

Dans ce contexte où tout le monde cherche le meilleur, ou plutôt le moins mauvais des systèmes pour répondre à des situations de plus en plus complexes, l'Ordre de Malte **de par sa position et son histoire a une praxis du pilotage des crises et une longue pratique des approches « bottom-up » de par sa proximité, son immersion au sein des populations** (et au plus près des dirigeants locaux) du fait de sa vocation médicale et caritative. Son expérience a contribué au fil des rencontres à stimuler les réflexions en cours sur les dispositifs civilo-militaire et les nouveaux modes de concertation à inventer avec le monde

---

27 Cf. Alain Boinet sur son témoignage relatif aux opérations de la coalition en Afghanistan sous prétexte qu'il fallait jouer la vitesse... Dix ans après rien n'a avancé et la précipitation ne s'est pas avérée discriminante pour la maîtrise du terrain.

28 Voir actes Synthèse de l'Amiral Jacques Launay Inspecteur général Marine.

29 Angela Gussing est directrice adjointe des Opérations au Comité international de la Croix Rouge (en charge des affaires globales et de la politique opérationnelle)

humanitaire, surtout pour mieux penser les actions de « sorties de crise » afin qu'elles soient durables et plus efficaces.

*Copyright Juillet 2011-Guilhou/Diploweb.com*

---

**Plus :**

**L'intégralité des débats de la conférence « Diplomatie humanitaire et gestion des crises internationales », interviews, films, émissions de radio** est en ligne sur le site dédié à la conférence - Voir <http://www.grotius.fr/conference-diplomatie-humanitaire-et-gestion-des-crises-internationales/>

**Les actes de la conférence** « Diplomatie humanitaire et gestion des crises internationales » sont disponibles dès fin juillet 2011 à l'adresse ci-dessus. Ils seront disponibles en version papier à l'automne 2011. Pour se les procurer prendre contact avec Madame Dominique Jan, Directeur de la Fondation de l'Ordre de Malte- 42 rue des volontaires Paris 75015 - Tel 0155745320 ou 0155745341 - mail : [fondation@ordredemaltefrance.org](mailto:fondation@ordredemaltefrance.org)

**Le site de Xavier Guilhou**, CEO de XAG Conseil (cabinet spécialisé en prévention des risques et pilotage des crises) : Voir <http://www.xavierguilhou.com/>

## ***Interventions armées « humanitaires » et droit international***

**Daniel Lagot,**  
*président de l'ADIF*  
*(Association pour le droit international humanitaire, France)*

Je ne vais pas ici discuter des interventions armées « humanitaires » sur le fond, mais présenter ce qu'est le droit international actuel à ce sujet, et les problèmes posés par la manière dont il est appliqué. La Charte de l'ONU interdit, dès son article 2, l'emploi de la force armée par un État « soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies ». Selon les défenseurs du « droit d'ingérence humanitaire », une intervention armée « humanitaire », même en dehors de l'ONU, ne serait pas exclue par cet article : elle ne serait pas dirigée contre l'indépendance politique ou l'intégrité territoriale du pays attaqué et ses buts seraient ceux des Nations Unies. Ce point de vue est cependant difficilement défendable sur le plan du droit : l'emploi de la force n'est clairement autorisé par la Charte qu'en cas de légitime défense ou en cas d'opérations sous égide de l'ONU, pouvant être décidées par le Conseil de sécurité (Chapitre VII) s'il y a atteinte à, ou menace contre la paix et la sécurité internationales.

Dans ces conditions, les pays occidentaux recherchent dans l'histoire récente l'aval du Conseil pour leurs opérations militaires et prétendent toujours agir dans le cadre de l'ONU alors même qu'ils s'en éloignent très sensiblement : voir exemples ci-dessous. De son côté, lorsqu'il envisage, décide ou autorise la force armée contre un pays, le Conseil de sécurité déclare toujours, dans ses résolutions depuis les années 1990, que la situation dans le pays « représente une menace contre la paix et la sécurité internationales », y compris dans les cas présentés comme humanitaires (Serbie 1999 ou Libye 2011) : cette idée est formalisée dans la résolution 1674 de 2006 du Conseil sur la responsabilité de protéger : « le fait de commettre ... des violations systématiques, flagrantes et généralisées du droit international humanitaire et des droits de l'homme en période de conflit armé peut constituer une menace contre la paix et la sécurité internationales... »

Or, si une telle menace peut exister lors de problèmes internes à un pays, du fait de débordements dans les pays voisins, de leur implication dans le conflit, ..., elle est le plus souvent discutable. D'autre part, à partir de quel niveau de violence doit-on parler de violations graves et généralisées du droit humanitaire ou des droits de l'homme pouvant justifier une intervention armée ? Il y a malheureusement de nombreuses violations dans différents pays, il n'est de toute façon guère envisageable d'intervenir militairement contre tous et les allégations des pays occidentaux, lorsqu'ils veulent attaquer un pays, se révèlent par la suite le plus souvent exagérées.

L'attaque de l'OTAN contre la Serbie en 1999 a eu lieu à propos du Kosovo (conflit interne à la Serbie à l'époque). Les pays occidentaux ont obtenu du Conseil une résolution menaçant la Serbie, sous le Chapitre VII, si elle ne respectait pas ses exigences (large autonomie du Kosovo contrôlée militairement,...). Sans nouvelle résolution décidant l'emploi de la force, la Russie entre autres estimant que ces exigences avaient été largement respectées et qu'il fallait poursuivre la voie diplomatique, les pays occidentaux ont décidé qu'elles ne l'avaient pas été et que la résolution précédente les autorisait à agir (scénario analogue en 2003 lors de l'attaque des États-Unis contre l'Irak à propos de ses armes supposées de

destruction massive). Cette thèse est a priori difficilement défendable, d'autant plus que les règles de la Charte pour des guerres sous égide de l'ONU n'ont pas été respectées. Cependant, le Conseil, dont la responsabilité première est de condamner les guerres d'agression et de « prendre les mesures nécessaires », n'en a rien fait et a au contraire entériné par la suite leurs conséquences, ce qui a conforté les pays occidentaux dans leur thèse.

La Serbie avait saisi la CIJ, Cour internationale de justice de l'ONU, dont un des rôles est de prononcer des arrêts sur des conflits entre États si les États impliqués acceptent sa compétence., ce qui n'est pas le cas des États-Unis mais est celui des pays occidentaux européens. Elle pouvait donc a priori juger s'il y avait eu ou non agression contre la Serbie. Mais, après maintes manœuvres dilatoires de ces mêmes pays, la CIJ, qui probablement ne souhaitait pas s'opposer frontalement au Conseil, déclaré en 2004 ...que la Serbie n'était peut-être pas strictement membre de l'ONU en 1999, après la dislocation de l'ex-Yougoslavie, et dans ce cas ne pouvait pas la saisir.

Dans le cas de la Libye, la résolution 1973 du Conseil demandait tout d'abord un cessez-le-feu et un dialogue entre les parties, refusé par les pays occidentaux malgré les nombreuses offres de médiation de l'Union africaine, et autorisait des opérations militaires « pour protéger les populations » et non pour détruire le gouvernement en place. Là encore, le Conseil n'a pas condamné les actions occidentales qui ont outrepassé cette résolution.

Les décisions du Conseil, ou son absence de décisions, ont-elles force de loi ou peuvent-elles être contestées au niveau international ? Les États membres de l'ONU, selon la Charte, « reconnaissent qu'en s'acquittant des devoirs que lui impose sa responsabilité principale [pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales], le Conseil agit en leur nom...et conviennent d'accepter et d'appliquer ses décisions... ». La CIJ pourrait cependant, nous l'avons vu, juger qu'il y a eu agression là où le Conseil n'en a rien fait. Quant à l'Assemblée générale, son rôle est a priori limité selon la Charte : il est « de faire des recommandations » et elle ne doit pas en faire « tant que le Conseil est saisi d'une question » sauf sur sa demande. Elle a pourtant adopté en 1950 sa résolution 377 où elle s'autorise à recommander des actions collectives aux États membres si, « du fait que l'unanimité n'a pas pu se réaliser parmi ses membres permanents », le Conseil « manque à s'acquitter de ses devoirs ».

Votée sur demande des pays occidentaux, pour contrer un veto éventuel de l'Union soviétique au Conseil, cette résolution a par la suite été utilisée y compris contre leurs souhaits, entre autres pour un boycott de l'Afrique du Sud au temps de l'apartheid ou pour demander un avis consultatif à la CIJ sur le mur en Cisjordanie occupée. A cette occasion, la CIJ a discuté et admis la compatibilité de cette résolution avec la Charte. Les contre-pouvoirs que peuvent ainsi représenter la CIJ ou l'Assemblée se sont révélés cependant peu efficaces dans la pratique, entre autres, en ce qui concerne l'Assemblée parce que deux tiers des voix peuvent être requises.

Un mot pour terminer sur le droit humanitaire, invoqué dans la résolution 1674. Les crimes de guerre qu'il définit incluent les attaques intentionnelles contre les populations civiles et les attaques visant des objectifs supposés militaires mais pouvant causer des « dommages collatéraux » trop graves ou disproportionnés. Mais il n'y a pas consensus sur les formulations de ces principes, en particulier à propos des dommages collatéraux : le Statut de la Cour pénale internationale en 1998, sans changements lors de sa révision en juin 2010, qui affirme définir « le cadre établi du droit international », est en retrait sensible, sous l'influence occidentale, à cet égard. Dans ces conditions, les pays occidentaux et à leur suite le Conseil affirment, pour justifier leurs interventions et mettre en cause les dirigeants des pays

concernés, que ces derniers ont une politique d'attaque systématique et généralisée contre la population civile (ce qui constitue un crime contre l'humanité).

En conclusion, on peut a priori souhaiter, avec ou sans modification de la Charte, la mise au point de critères clairs pouvant permettre des interventions armées humanitaires d'une manière qui ne soit pas arbitraire et unilatérale. Cela semble malheureusement difficile et/ou irréaliste à ce jour, et on ne peut que constater qu'en étant maltraité, détourné et utilisé selon leurs intérêts par les pays occidentaux, le droit perd malheureusement de sa valeur et de son autorité.

## Ingérence humanitaire ou protection des populations civiles

Marine Malberg  
Collaboratrice aux Relations internationales du PCF

L'intervention militaire de l'OTAN en Libye se fonde sur le principe du devoir de protection des populations civiles. Qu'en est-il de ce concept, son origine, et les problématiques qu'il suscite.

L'ambiguïté du droit d'ingérence Humanitaire au nom de la protection des populations civiles ne date pas d'hier. L'intervention militaire britannique aux Malouines en 1982, L'URSS à Prague en 1968 et la France au Biafra en 1967 témoignent qu'il a toujours été question d'un rapport de force entre les puissances dominantes et les États faibles dominés. Mais il est également apparu au fil de l'histoire que la souveraineté ne pouvait constituer une garantie d'impunité pour les tyrans et les dictateurs. La complexité de cette question, amène donc à s'interroger sur la légitimité et la nécessité d'une intervention militaro-humanitaire en cas de violations massives et systématiques des droits de l'homme sur des populations démunies. La diversité et la particularité de chaque situation démontre la nécessité de mesurer et d'appréhender le plus efficacement possible les demandes et attentes des populations en détresse.

Juridiquement non définis mais théorisé par le philosophe J. R Revel en 1979, le droit d'ingérence fut repris par Mario Bettati et Bernard Kouchner en 1987. Leur démarche remettait en question la «théorie dite archaïque de la souveraineté des États, sacralisée en protections des massacres». La paix se devait de devenir dans les faits une norme supérieure qui imposerait désormais aux États un devoir d'assistance au nom d'une morale de l'extrême urgence. La doctrine du «devoir d'ingérence» prend à contre-pied le système juridique traditionnel, en remettant en cause le concept même de souveraineté. Le droit d'ingérence défini comme «l'immixtion sans titre d'un état ou d'une organisation intergouvernementale dans les affaires qui relèvent de la compétence exclusive d'un état tiers» se retrouve donc légitimé. L'universalisation des droits de l'homme par l'élaboration d'un cadre légal justifierait-il l'application du droit d'ingérence? A la fois positif dans son principe, il demeure pourtant dans les faits l'expression des rapports de forces habillant la vie politique interventionniste des grandes puissances. C'est pourquoi dès 2005, il est apparu nécessaire de changer les termes du débat. L'Assemblée Générale des Nations Unies adopta pour principe «la responsabilité de protéger» les populations contre les génocides, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité. Ce devoir de protection contrairement au devoir d'ingérence entend s'inscrire sur le moyen et long terme en intégrant à la fois la responsabilité de réagir, de prévenir et de reconstruire. L'implication d'une logique de double responsabilité: externe de respect de la souveraineté des autres États et interne de respect de la dignité et des droits fondamentaux des populations en vue d'une plus grande efficacité. Un état qui faillirait à son devoir de protection, activerait une responsabilité subsidiaire de la communauté internationale, qui pourrait intervenir sans son consentement à des fins

présentées comme humanitaires ou protectrices.

Plusieurs problématiques se posent donc quant à leurs utilisations et leurs objectifs officiels. Droit d'ingérence ou droit d'assistance humanitaire, de quoi parle-t-on? Comment s'entendre sur les modalités d'actions d'une intervention extérieure, lorsqu'un état n'est plus en mesure d'assurer la protection de sa propre population?

L'ingérence humanitaire a progressivement évolué au travers des crises. La résolution 794 en Somalie, marque un tournant décisif dans l'évolution de ce concept. Les mesures prises au nom du chapitre VII dans le but d'assurer la fourniture de l'aide humanitaire a permis l'affirmation de la nécessité de l'ingérence humanitaire. L'intervention de l'ONU en Haïti et Angola, où la finalité prit respectivement les formes du rétablissement d'un processus démocratique et l'organisation du processus de paix ont fait évoluer le concept en lui assignant un caractère démocratique. L'ingérence n'avait plus pour seul objectif de venir en aide aux victimes. Le droit d'ingérence s'est vu également devenir l'outil privilégié d'une politique dit de « state building » remodelant et transformant les États et les peuples sans les annexer comme au Kosovo en 1999 ou en Afghanistan en 2001. Pour finir le cas de la Côte d'Ivoire est l'expression même de l'ingérence impérialiste qui, au nom de la légitimité démocratique, a pris explicitement position en faveur de l'une des parties au conflit, Monsieur Ouattara.

La pratique ne cesse d'apporter des incertitudes quant à son véritable objectif: a-t-il pour vocation de moraliser les rapports qu'ont les gouvernements avec leurs populations ou l'instauration de ce droit dans l'ordre juridique internationale. La confusion entre la sphère politique, militaire et humanitaire témoigne qu'il n'existe pas de réelle volonté politique internationale. Responsabilité de Protéger se présente donc comme une doctrine de guerre préventive, l'intervention en Libye le démontre explicitement. En effet l'argument de deux poids deux mesures est souvent invoqué: comment prétendre qu'une action est humanitaire si celle ci est soumise à des impératifs de realpolitik garantissant l'immunité à certains États violateurs des droits de la personne les plus élémentaires? Le problème palestinien demeure l'exemple le plus probant. L'expression «droit d'ingérence», dépourvue de tout contenu juridique, acquiert celui-ci lorsqu'elle est assortie de l'adjectif humanitaire. La finalité assignée à « l'intervention » la prive de son caractère licite auquel elle est universellement attachée. La nécessité de modifier la procédure de prise de décision au Conseil de Sécurité concernant les interventions militaro-humanitaires sera gage d'une volonté politique de construire un nouvel ordre international sur les bases de l'égalité et du respect des peuples. Il n'est par conséquent guère étonnant que cette doctrine ait mené et mène à de nombreux abus en pratique. L'État du 21ème siècle trouvera sa légitimité dans sa capacité à accepter et à vivre dans un monde d'ingérence. La charte des Nations Unies n'a certes pas réussi à faire disparaître les pratiques impérialistes, mais elle a donné la possibilité aux États attaqués d'invoquer le droit pour s'opposer à la force.

## Diplomatie humanitaire

# Préserver les chances de la diplomatie humanitaire au moment où elle est la plus nécessaire

Par Michel VEUTHEY\*,<sup>30</sup>

Vice-Président de l'Institut international de droit humanitaire (San Remo, Italie), Professeur associé, IDPD, Université de Nice, a été de 1967 à 2000 au Comité international de la Croix-Rouge (CICR), Membre du Conseil d'administration de MSF-Suisse (2000-2004), Président du Conseil de fondation du Collège Universitaire Henry-Dunant (2011).

La diplomatie humanitaire a connu un développement extraordinaire depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale et en particulier avec l'attention accrue portée à l'humanitaire et aux Droits de l'Homme. La mobilisation de la société civile nationale et internationale pour des causes humanitaires qui ont marqué les dernières décennies en fait aussi partie. La diplomatie humanitaire consiste en un dialogue fondé sur la reconnaissance de l'autre – quel qu'il soit – comme être humain. Exclure ce dialogue et cette reconnaissance d'humanité est contraire aux normes essentielles du droit international et national. Il serait temps d'en reconnaître la nécessité également sur le plan de la sécurité. Car ce dialogue d'humanité pourrait être une des clefs de notre sécurité et du rétablissement de la paix tant sur le plan national qu'international. Il faut préserver les chances de la diplomatie humanitaire au moment où elle est la plus nécessaire.

NOUS examinerons brièvement la définition de la diplomatie humanitaire, son actualité, ses acteurs, ses contextes juridiques, ses modes opératoires, ses limites et perspectives.

### Quelle définition ?

La diplomatie humanitaire peut être comprise comme des contacts discrets ou publics de Gouvernements et d'organisations humanitaires avec d'autres Gouvernements et avec des entités de la société civile pour :

- . avoir **accès** aux victimes afin d'évaluer leur situation et l'ampleur et la nature des besoins ;
- . faire accepter aux différents acteurs **l'assistance et la protection** qui seraient nécessaires ;
- . négocier des facilités d'**accès** aux populations sinistrées pour le personnel humanitaire ;
- . négocier des facilités douanières et fiscales pour les **secours** et pour le matériel des organisations humanitaires ;
- . assurer la **sécurité** et le statut du **personnel** expatrié et local ;
- . négocier des garanties de sécurité pour la **population civile** et pour les autres bénéficiaires de l'action humanitaire ;
- . **coordonner l'action humanitaire** ou, au moins, assurer une concertation ("*information sharing*") entre organisations humanitaires et autorités ;
- . **promouvoir la codification, la ratification, l'application, la mise en œuvre du droit humanitaire** au sens large. Cette notion inclut le droit international humanitaire applicable

---

30 Paru le 2 octobre 2011 sur <http://www.diploweb.com/Diplomatie-humanitaire.html>

dans les conflits armés, le droit des réfugiés, le droit des migrants, les droits de l'homme, la protection des personnes déplacées dans leur propre pays.

Au moment où l'on invoque la « **responsabilité de protéger** » pour justifier des interventions militaires, il est bon de reprendre le mot de l'Ambassadeur australien Christopher Lamb, selon lequel **la diplomatie humanitaire, c'est la « responsabilité de convaincre »**... [31]

## De crise en crise, entre actualité et long terme

Les conflits en Afghanistan, en Libye et au Proche Orient comme la crise humanitaire dans la Corne de l'Afrique, en montrent l'importance et l'urgence. Les moyens militaires seuls, comme la logistique pour l'acheminement des secours, ne suffisent plus à assurer dans la durée le succès d'une opération militaire ou d'une action humanitaire. Pour prendre une image informatique, les moyens militaires et la logistique humanitaire seraient le "*hardware*", tandis que la diplomatie humanitaire en serait le "*software*"... L'un et l'autre se complètent, sont indispensables, inséparables...

Les délibérations du "Segment humanitaire" du Conseil économique et social (ECOSOC) du 19 au 21 juillet 2011 à au Palais des Nations à Genève l'ont bien souligné : l'humanitaire d'aujourd'hui, s'il veut être efficace dans l'urgence, doit s'inscrire dans le long terme. Il faut pouvoir prévoir la crise, prendre des mesures de prévention, renforcer la capacité de résistance ("résilience") des populations. Il faut aussi déjà intégrer la reconstruction dans l'action humanitaire. Cette approche en profondeur, dans la durée, demande des consultations et des négociations impliquant de nombreux acteurs (« *stakeholders* »).

## Quels sont les acteurs de la diplomatie humanitaire ?

L'humanitaire n'est ainsi plus seulement l'affaire de sauveteurs d'urgence intervenant au dernier moment. L'humanitaire d'aujourd'hui se prépare longtemps à l'avance avec les **Gouvernements** (locaux et donateurs) et aussi voire surtout avec les **communautés locales**. Ces communautés doivent passer du statut de bénéficiaires à celui de partenaires. Elles ne sont plus des victimes passives mais des interlocuteurs incontournables que l'on consulte avant, pendant et après l'action. Ces communautés locales sont enfin des partenaires engagés dans l'action de prévention, d'urgence et de reconstruction. La diplomatie humanitaire sera **multidisciplinaire**. Elle impliquera des médecins, des logisticiens, des juristes et aussi des spécialistes de la nutrition, de la météo, de l'hydrologie, des vétérinaires, etc. Elle devra aussi, si elle veut se faire accepter, être **multiculturelle**. Elle devra **négoier à tous les niveaux** : société civile locale et nationale, voire régionale. Gouvernements, organisations régionales et universelles, organisations humanitaires, médias internationaux et locaux, artistes et sportifs, responsables religieux et spirituels seront ses interlocuteurs.

La diplomatie humanitaire contemporaine doit souvent traiter avec des **acteurs armés** non étatiques. Ce dialogue peut présenter difficultés et opportunités :

- . **difficultés** de contact, politiques, culturelles, sécuritaires, géographiques, liées à la fragmentation et à la multiplication de ces acteurs non-étatiques,
- . **opportunités**, car le dialogue humanitaire pourra être le fil d'Ariane qui aboutira à des résultats humanitaires et bien au delà. Des échanges de prisonniers, des actions en faveur de

---

31 Cf. son intervention à Genève le 27 juin 2011 dans le cadre des « RedTalks ».

personnes civiles, ont souvent permis des limites à la violence et aux destructions et l'ouverture de négociations mettant fin aux hostilités.

## Quels contextes juridiques ?

Dans le cas de **catastrophes naturelles** en temps de paix, ce sera essentiellement le droit national qui sera applicable.

La Fédération Internationale des Sociétés Nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) cherche depuis des années à faire connaître et à développer des règles et des principes qui permettraient de faciliter l'acheminement et la distribution des secours dans les situations de catastrophes naturelles. Ce programme [32] devrait faciliter la tâche de la diplomatie humanitaire.

Dans les situations de **conflits armés**, le droit applicable est le droit humanitaire international applicable. Ce droit est à la fois plus précis et plus contraignant. Dans **les conflits internationaux** (inter-étatiques pour simplifier), des dispositions donnent au Comité international de la Croix-Rouge (CICR) des mandats précis. **Le CICR a ainsi droit d'avoir accès aux victimes** : aux prisonniers de guerre, selon la Troisième Convention de 1949 et aux internés civils en vertu de la Quatrième Convention. Et le même droit international humanitaire confère aussi aux victimes le droit de recevoir assistance et protection.

Dans les **conflits armés non internationaux**, le CICR - comme toute autre organisation humanitaire impartiale - ne pourra qu'offrir ses services. La contrainte juridique est faible, elle n'en reste pas moins une autorisation non négligeable d'engager le dialogue humanitaire avec toutes les parties en conflit.

La diplomatie humanitaire n'est pas l'apanage des juristes. Et les arguments juridiques ne sont souvent pas les premiers ni les meilleurs, à utiliser. Il sera néanmoins utile pour les acteurs humanitaires de ne pas ignorer ce contexte juridique et, le moment opportun, de savoir l'utiliser en connaissance de cause. Il faudra ainsi répondre aux questions suivantes :

- a) quels sont les **instruments juridiques applicables**, nationaux et internationaux (régionaux et universels) ?
- b) quels sont **les acteurs** (politiques, militaires, humanitaires) ? Quelle est leur attitude à l'égard de ces instruments juridiques ? En ont-ils reconnu l'applicabilité ? Sont-ils prêts à les respecter ?
- c) quels autres acteurs, gouvernementaux ou non, ont pris position sur ces instruments et seraient prêts à en appuyer **l'applicabilité et la mise en œuvre** ?

## Quels modes opératoires ?

La diplomatie humanitaire est un instrument qui doit faciliter l'action humanitaire dans son ensemble en permettant la mise en place d'une **assistance** alimentaire, médicale... sans oublier le volet indispensable de la **protection**. La protection, ce sont en effet les actions visant au respect de la vie et de la dignité de la personne humaine. Et ces actions de protection contribuent à diminuer le besoin d'assistance. Il y aura ainsi moins de réfugiés et de personnes déplacées si la population civile et ses biens essentiels sont respectés.

---

32 IDRL, "International Disaster Response Laws, Rules and Principles Programme". En français "Programme international de règles, lois et principes applicables aux actions internationales en cas de catastrophes".

Les **nouvelles technologies** ne remplacent pas l'humain mais peuvent permettre une diffusion et une récolte de l'information impensables auparavant. Un exemple : des satellites commerciaux ont permis à une ONG médicale américaine (« *Physicians for Human Rights* ») de montrer des villages détruits au Darfour sur la base de photographies aériennes.

La diplomatie humanitaire s'exerce **discrètement et/ou publiquement**, les deux approches pouvant être complémentaires dans la forme et dans le fond, et être utilisées successivement.

**Un appel public** au respect du droit humanitaire et à l'accès aux victimes doit être général et succinct. Des démarches discrètes plus détaillées auront lieu auprès des parties directement concernées. Et une troisième approche prend place auprès d'autres interlocuteurs, gouvernementaux ou non, qui peuvent appuyer cet appel public et ces démarches discrètes.

Des organisations comme le CICR ont une politique bien établie de discrétion, qui ne serait rompue que lorsque des conditions très précises seraient remplies, dont la première et principale est l'échec de l'approche discrète.

D'autres organisations, comme *Amnesty International* ou *Human Rights Watch*, privilégieront au contraire l'approche publique, sans exclure des démarches discrètes ponctuelles.

**La complémentarité entre ces deux approches** est évidente. Le CICR base l'essentiel de son action sur l'accès direct aux victimes, y compris aux personnes détenues.

**Les acteurs de la diplomatie humanitaire sont d'abord les États Parties** aux Conventions de Genève du 12 août 1949 sur la protection des victimes de la guerre. Ces États ont, en vertu de l'Article Premier commun de ces Conventions, une double responsabilité

. **individuelle** de « *respecter* » ces Conventions ; et

. **collective**, de les « *faire respecter* ».

Cette **double obligation** est à la fois :

. **négative** : un État Partie aux Conventions de Genève doit **s'abstenir** d'encourager des violations ; [33]

. **positive** : tous les États Parties ont l'obligation d'**agir**, de prendre des mesures pour faire cesser des violations. [34]

**L'Union européenne** a adopté en 2005 des « *Lignes directrices concernant la promotion du droit humanitaire international* ». [35] Ces Lignes directrices ont trouvé application dans des déclarations publiques générales – ainsi pour le 60e anniversaire des Conventions de 1949. Elles ont aussi été invoquées dans des conflits particuliers. L'Union européenne a aussi coopéré avec d'autres organisations régionales (comme avec l'Union Africaine au Darfour) et appuyé les efforts de la Cour Pénale Internationale d'une manière générale et dans des cas particuliers en Afrique. [36]

---

33 Voir l'Arrêt Nicaragua de la Cour Internationale de Justice du 27 juin 1986 (« Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci. Nicaragua c. États-Unis d'Amérique »)

34 Voir l'Avis consultatif de la Cour Internationale de Justice du 9 juillet 2004 concernant le Mur israélien (« Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé »)

35 « Lignes directrices de l'Union européenne concernant la promotion du droit humanitaire international » [Journal officiel C 327 du 23.12.2005]

36 Voir l'article de l'auteur « L'Union Européenne et l'obligation de faire respecter le droit international humanitaire » in : Anne-Sophie MILLET-DEVALLE (Ed.). *L'Union européenne et le Droit International Humanitaire*. Colloque.

L'Ordre de Malte entretient aujourd'hui des relations diplomatiques au niveau d'Ambassadeur dans 104 États dans le monde entier auxquelles s'ajoutent des représentations auprès de certains pays européens et auprès des Nations Unies et d'autres organisations internationales. Les activités diplomatiques de l'Ordre sont liées à ses actions humanitaires.

### **Le CICR, un acteur privilégié de la diplomatie humanitaire**

Depuis 1990, le CICR bénéficie d'un statut d'observateur aux Nations Unies. Il a aussi un statut d'observateur auprès du Conseil de l'Europe, de l'Organisation des États Américains (OEA), de l'Union Africaine (UA), ainsi qu'auprès de l'Organisation de la Conférence Islamique (OCI), et un statut d'invité au Mouvement des pays non-alignés (NAM). Ces statuts permettent à ses délégués de suivre les travaux de ces organisations, d'être à l'écoute de leurs préoccupations. Ils permettent aussi et surtout d'avoir accès aux délégations, diplomates, hauts fonctionnaires, Ministres, voire Chefs d'État, de manière plus aisée qu'une visite officielle dans une capitale.

La diplomatie du CICR pourra être discrète, de coulisses, ou publique, par des interventions ou des recherches de mentions dans des résolutions et dans des rapports officiels. [37]

Le CICR a un caractère juridique particulier : ce n'est ni une ONG ni une organisation intergouvernementale. C'est une organisation privée de droit suisse ayant reçu des mandats de la communauté internationale des États Parties aux Conventions de Genève de 1949, universellement ratifiées. Ces mandats lui donnent une « *personnalité juridique internationale fonctionnelle* ». Ce statut particulier lui permet d'approcher des acteurs non étatiques et des Gouvernements non reconnus sans leur conférer de statut, tout en ayant reçu le mandat de prendre ces contacts.

Le CICR pourra utiliser trois types de diplomatie humanitaire :

- . le plus souvent, de **négociation discrète** ;
- . également aussi de **mobilisation d'alliés potentiels**, étatiques ou non, et aussi d'individus à même d'influencer favorablement les parties en conflit ;
- . exceptionnellement, en tout dernier recours, de **dénonciation publique**.

La diplomatie humanitaire du CICR aura deux **objectifs** : opérationnel et juridique.

**La diplomatie humanitaire opérationnelle** visera à maintenir et si possible étendre l'acceptabilité du CICR dans les conflits en cours ou prévisibles. Elle cherchera à obtenir l'accès aux victimes, à leur prodiguer l'assistance et la protection qui leur seraient nécessaires.

**La promotion du droit international humanitaire** est partie intégrante des mandats du CICR et de sa diplomatie humanitaire.

Le CICR fait de plus en plus accompagner ses démarches par des recherches d'appuis auprès

- . de Gouvernements ;

---

Nice, 18-19 juin 2009. Paris, Pedone, 2010, pp. 189-216

37 Voir à ce sujet notamment : les Rapports annuels d'activités du CICR, disponibles en ligne sur le site du CICR et aussi Jean-François BERGER, *The humanitarian diplomacy of the ICRC and the conflict in Croatia (1991-1992)*, Geneva, ICRC, 1995, 70 p. ; Marion HARROFF-TAVEL, "La diplomatie humanitaire du Comité international de la Croix-Rouge", *Relations internationales*, 2005/1, no 121, pp. 73 à 89, également en anglais et, plus généralement, les ouvrages sur l'histoire du CICR publiés par Pierre BOISSIER, par André DURAND, par Catherine REY-SCHYRR, par Françoise PERRET et par François BUGNION.

- . d'organisations internationales gouvernementales universelles et régionales ;
- . de milieux religieux, en particulier islamiques ;
- . de milieux économiques ;
- . d'autres organisations humanitaires partageant ses préoccupations et principes ;
- . de personnalités individuelles internationales et locales (anciens Chefs d'État, écrivains, artistes, sportifs).

L'"**approche intégrée**", peut faire de l'action humanitaire un instrument de la politique d'impératifs de sécurité de Gouvernements. Cette "approche intégrée" peut poser une problématique qui amène le CICR (et d'autres organisations humanitaires) à **utiliser la diplomatie humanitaire pour s'en démarquer**. Leurs actions humanitaires pourraient se confondre avec la poursuite d'objectifs sécuritaires de Gouvernements individuels et de coalitions de Gouvernements. La diplomatie humanitaire vise alors à maintenir l'impartialité réelle ou perçue de leur action humanitaire.

Dans le même esprit, le CICR refuse de se soumettre à une coordination humanitaire qui remettrait en cause sa liberté de choix. Le CICR soutient néanmoins les initiatives visant à améliorer les **mécanismes de consultation** et de concertation. telles les activités du Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA). Le défi pour le CICR est de concilier un souci légitime d'efficacité et la crainte qu'une coordination humanitaire trop poussée ne contredise son indépendance, condition fondamentale de son action. [38]

Enfin, le CICR a mis sur pied une série de sites internet en français, en anglais, en espagnol, en arabe, en allemand, en portugais, en russe et en chinois, diffusant aussi ses vidéos sur *YouTube*.

**La Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR)** a récemment adopté une "*Politique relative à la diplomatie humanitaire*", dont elle définit ainsi les objectifs :

- . une **prise en compte de l'intérêt des personnes vulnérables** par les décideurs et les guides de l'opinion ;
- . un meilleur **accès aux décideurs** ;
- . un **espace humanitaire** accru pour les Sociétés nationales et la Fédération internationale ;
- . une plus grande **visibilité** des activités Croix-Rouge/Croissant-Rouge ;
- . une meilleure **capacité de mobiliser** toutes les ressources pertinentes ; et
- . la **facilitation de partenariats** efficaces dans les interventions visant à répondre aux besoins des personnes vulnérables."

Le but de cette politique est d'introduire la diplomatie humanitaire dans toutes les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et au sein de la Fédération internationale. "La diplomatie humanitaire englobe la sensibilisation, la négociation, la communication, les accords formels et d'autres mesures."

---

38 Voir notamment Pierre Krähenbühl, "The ICRC's approach to contemporary security challenges : a future for independent and neutral humanitarian action", *International Review of the Red Cross*, vol. 86, no 855, September 2004.

## **MSF, MDM, Handicap International**

Médecins Sans Frontières (**MSF**), dès sa création en 1971, a donné une nouvelle dimension à la diplomatie humanitaire, celle du témoignage. MSF considère la sensibilisation du public sur la situation des personnes en danger comme un complément indissociable à son action. Voir notamment le discours d'acceptation du Prix Nobel de la Paix par MSF en 1999. **Médecins du Monde (MDM)** a une approche similaire.

**Handicap International** a organisé une Conférence en 2008 à Lyon sur "*Les organisations humanitaires et la diplomatie humanitaire* » et se déclare « partie prenante de la diplomatie humanitaire ».

## **ONG des Droits de l'Homme comme Amnesty et HRW**

*Amnesty International* et *Human Rights Watch (HRW)* ont pour approche générale de dénoncer publiquement des violations des droits de l'homme et, plus récemment, des violations du droit international humanitaire.

**Des coalitions d'ONG** se sont jointes à des États et des organisations internationales pour promouvoir l'adoption et la ratification de traités, [39] plus particulièrement :

- . le Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale (1998),
- . la Convention d'Ottawa sur les mines antipersonnels (1997),
- . la Convention d'Oslo contre les armes à sous-munitions (2008).

## **Appel de Genève" ("Geneva Call")**

Depuis 2000, l'"Appel de Genève", engage un dialogue humanitaire avec des acteurs armés non-étatiques et négocie avec eux afin qu'ils respectent certaines normes internationales humanitaires pendant les conflits armés. La nouveauté de l'"Appel de Genève" a été de créer un ensemble de documents, des "*Actes d'Engagement*" qui reflètent le contenu de traités internationaux. Comme les acteurs armés non-étatiques ne peuvent pas signer ni ratifier ces traités internationaux, ces "*Actes d'Engagement*" leur permettent de déclarer officiellement leur accord à certains standards humanitaires.

## **Personnalités internationales**

Au XIXe siècle, Henry Dunant faisait appuyer ses démarches auprès des Gouvernements par des personnalités comme le Général suisse Guillaume-Henri Dufour, qui avait été un des instructeurs de Napoléon III.

Au XXe siècle, le CICR a fait appuyer ses démarches par des Chefs d'État (ainsi en 1983 Fidel Castro auprès du Président de la République populaire d'Angola) ou par de enseignants auprès de leurs anciens étudiants (comme le Professeur Rieben, de l'Université de Lausanne, auprès de Jonas Savimbi, alors Président de l'UNITA). Des artistes africains comme Youssou N'Dour, Papa Wemba, Lucke Dube avaient permis au CICR de faire passer des messages

---

39 Voir François Rubio, « Perspectives historiques de l'impact des acteurs non étatiques sur la rédaction des traités internationaux » in Yadh Ben Achour/Slim Laghmani (Dir.). Acteurs non étatiques et droit international. Colloque des 6, 7 et 8 avril 2006. Paris, Pedone, 2007, 398 p., ad pp. 63-78. Voir encore Michel Veuthey, « Le rôle des acteurs non étatiques dans le respect du droit international humanitaire », Annuaire Français de Relations Internationales. Vol. X (2009), pp. 993-1020.

auprès d'enfants soldats dans le cadre du projet "Woza Africa".

## **Société civile locale**

Parmi les partenaires de la diplomatie humanitaire directe ou indirecte, il faut compter les membres de la société civile locale. Il pourra s'agir de Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, d'organisations caritatives laïques et religieuses, d'organisations des droits de l'homme, de « défenseurs des droits de l'homme », de responsables religieux, de dirigeants tribaux, d'artistes et de journalistes. Les diasporas, communautés établies à l'étranger, exercent une influence par leurs liens familiaux et économiques dans leurs pays de résidence et d'origine.

Les collaborations entre société civile locale et organisations humanitaires internationales devront aussi faire l'objet d'une forme de diplomatie humanitaire. Certaines organisations ont des correspondants : Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Caritas, etc. La tendance est, pour des raisons de sécurité et d'efficacité dans la durée, de déléguer le plus possible aux organisations locales, voire aux communautés elles-mêmes. L'interface entre expatriés et locaux pourra réclamer temps et doigté : il faudra, selon le Directeur des Opérations du CICR, inspirer confiance, « écouter, être accepté, être prévisible, projeter une image stable et cohérente à tous les acteurs engagés dans un conflit. » Cette forme de diplomatie humanitaire, c'est la meilleure approche pour la sécurité humanitaire.

## **Quelles limites ?**

Les limites de la diplomatie humanitaire peuvent être :

. **la manipulation** : la diplomatie humanitaire devra souvent utiliser des enceintes et des interlocuteurs politiques. Elle devra donc veiller à ne pas devenir le jouet de la politique des États (ou d'acteurs non-étatiques) ; le quotidien canadien *Le Devoir* écrivait ainsi au lendemain du tsunami, sous le titre « La diplomatie humanitaire cache des luttes d'influence » : « *L'aide internationale sans équivalent en faveur des pays victimes des tsunamis du 26 décembre [2004] a conduit les grandes Puissances traditionnellement présentes dans la région, comme le Japon, l'Inde, la Chine, mais aussi les États-Unis, à déployer un véritable « diplomatie de la compassion » qui masque à peine leurs luttes d'influence.* » Jean-Christophe Rufin, en 1986, encore dans la Guerre froide, allait plus loin dans son ouvrage *Le Piège. Quand l'humanitaire remplace la guerre ...* [40]

. **P'illusion** : certaines situations humanitaires sont davantage médiatisées et donc susceptibles de recueillir un appui considérablement plus important des États et des organisations humanitaires. C'est le « facteur CNN » : la présence de chaînes de télévisions internationales force l'attention [41] et parfois amène des concentrations excessives d'organisations humanitaires sur un conflit ou une catastrophe. [42] La diplomatie humanitaire devra alors savoir choisir la "porte étroite" des causes humanitaires oubliées. Elle devra mettre en évidence les crises oubliées auprès des Gouvernements, de l'opinion publique et des organisations humanitaires ;

---

40 Paris, JC Lattès, 1986, 340 p.

41 Voir notamment Larry Minear, Colin Scott, Thomas Weiss. *The News Media, Civil War, & Humanitarian Action*. Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1996, 122 p.

42 Ce fut le cas pour l'aide d'urgence et de reconstruction après le tsunami du 26 décembre 2004. Voir Richard Werly. *Tsunami. La vérité humanitaire*. Ed. du Jubilé, 2005, 272 p.

. **la lutte pour les organisations** (ou Gouvernements) plutôt que pour les victimes : beaucoup d'efforts de la diplomatie humanitaire sont - souvent légitimement - déployés pour défendre les intérêts institutionnels des organisations humanitaires ou des Gouvernements donateurs.

### **Perspectives : comment améliorer la diplomatie humanitaire ?**

L'amélioration de la diplomatie humanitaire pourrait se faire par :

. **la formation des acteurs** (humanitaires, politiques et militaires). La diplomatie passe aussi par la formation au droit international humanitaire, au droit des réfugiés, aux dispositions nationales et internationales protégeant personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et à la protection des migrants. Des formations en diplomatie humanitaire pourraient aussi être envisagées pour tirer les leçons des succès ("meilleures pratiques") et des échecs d'actions humanitaires ;

. **la publication de manuels**. L'Union Interparlementaire (UIP) l'a fait pour le droit international humanitaire en collaboration avec le CICR, ainsi qu'avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) pour la protection des réfugiés. A relever aussi le guide de la Conférence des Évêques catholiques américains sur la torture, publié en 2008 pendant l'Administration G.W. Bush : *Torture is a moral issue. A Catholic Study Guide*.

. **le développement de plates-formes de dialogue** humanitaire informel tel que "Chatham House" ou l'Institut international de droit humanitaire de San Remo. Ces réunions informelles pourront avoir lieu en marge de réunions politiques intergouvernementales. Elles seront utiles même dans le contexte de réunions humanitaires, comme la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, qui se réunira à Genève du 28 novembre au 2 décembre 2011.

Deux mots clefs doivent orienter la diplomatie humanitaire : accès et respect.

L'**accès** aux victimes est essentiel à l'efficacité de l'aide humanitaire, qu'il s'agisse d'assistance ou de protection. Il doit être négocié avec de nombreux acteurs...

Le **respect** inclut la consultation des bénéficiaires ( l'article 12 de la Convention sur les droits de l'enfant en fait même une obligation ). La diplomatie humanitaire se doit d'inclure l'écoute des personnes qu'elle cherche à aider et à protéger.

Le dialogue humanitaire ne devrait pas affecter le statut juridique des parties ni des territoires en conflit (selon l'article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949). Ce dialogue rend possible des actions humanitaires impossibles autrement : des acheminements de secours, des visites, des libérations et des échanges de prisonniers, des évacuations de blessés. Et ce dialogue humanitaire donne aux belligérants l'occasion d'entamer, entre eux, des pourparlers qui dépassent l'humanitaire : un cessez-le-feu, un règlement pacifique du conflit. Il faut laisser les humanitaires pratiquer la diplomatie humanitaire. Elle facilite également la tâche des diplomates, des politiques et des militaires.

**La diplomatie humanitaire est une nécessité pour les victimes des catastrophes et des conflits. Elle est certainement au moins autant nécessaire pour la communauté internationale, contribuant à la sécurité internationale par un dialogue avec tous fondé sur des considérations essentielles d'humanité.**

## SUR L'INGERENCE HUMANITAIRE

Roland Weyl

Le Droit international instauré par la Charte des Nations Unies est catégorique : il exclut toute ingérence dans les affaires intérieures d'un État par un autre État (article 2.4) et même par l'ONU elle-même (article 2.7). On a parfois voulu y voir une scorie de l'esprit de Yalta et de la crainte par les pays du bloc socialiste qu'il soit porté atteinte à la libre détermination de leur propre système.

Le principe de non-ingérence a cependant une base beaucoup plus fondamentale : il procède des bases mêmes de ce droit international.: la population mondiale est composée de peuples différents, vivant sur des territoires différents, avec des cultures, des besoins et des moyens différents. Chacun doit être maître de l'administration de son territoire, dans le respect mutuel de leurs différences et une solidarité coopérative dans l'intérêt de leur commun développement. A la vieille logique de partage entre des puissances du pouvoir sur les peuples, elle substitue le pouvoir souverain des peuples, dont les États sont les appareils d'exercice de cette souveraineté, dans leur propre administration interne et dans leurs relations internationales.

Lorsque l'article 2.4 interdit à tout État de porter atteinte à l'indépendance politique ou économique d'aucun autre, et lorsque l'article 2.7 interdit à l'ONU elle-même d'intervenir dans des affaires de la compétence d'un État ce n'est que l'interdiction d'interférer dans les moyens pour un peuple d'exercer ce qui est de sa compétence exclusive.

Sans doute objecte-t-on qu'il s'est ajouté maintenant le concept de la « Responsabilité de protéger ».

Mais à cela il faut répondre que : 1) ce concept n'a donné lieu à aucune modification de l'article 2.7, qui ne pourrait être opérée que selon les procédures de modification de la Charte prévues par les articles 108 et 109. Hors cela, le concept ne peut opérer que dans les limites définies par la légalité internationale telle qu'elle résulte du texte de la Charte. 2) Cette responsabilité de protéger peut donc être une interposition pour protéger un peuple contre l'agression d'un autre, ce qui devrait fonctionner pour protéger le peuple palestinien, et qui, là, en totalement vacant. 3) Elle peut s'exercer en matière de Droits de l'Homme, mais dans le respect de la non-ingérence.

A quoi il est objecté que tout cela est bien beau en théorie, mais qu'en pratique il est des peuples opprimés par leur État et qu'on ne peut pas y demeurer indifférent.

La réponse est elle aussi fournie par l'expérience des faits, d'où résulte que le prétexte des Droits de l'Homme est la couverture idéale pour justifier toutes les interventions que le principe de non-ingérence a pour objet de proscrire.

Le premier cas où fut invoquée la notion d'ingérence humanitaire a été l'envoi par Giscard d'Estaing d'un parachutage au Congo pour protéger....des intérêts miniers.

C'est au nom des Droits de l'Homme qu'a été lancée la guerre contre la Yougoslavie (alors que le rôle de l'OSCE eut été de provoquer une négociation entre le gouvernement Yougoslave et les Kosovars), mais qui se souvient de ce que le motif réel a été le refus yougoslave de souscrire à des accords de Rambouillet qui comportaient une clause secrète imposant à la

Yougoslavie la privatisation de son économie ? Et qui a entendu plus tard l'interview sur France Info d'un représentant de la Société Vivendi se félicitant d'avoir obtenu le rentable marché de reconstruction du réseau d'eau potable de Belgrade, parce que le travail pour son compte sur place d'une association de Droits de l'Homme lui avait préparé le terrain ?

Le rôle de l'Onuci en Côte d'Ivoire a été moins que clair, celui de la Minustah en Haïti est fortement dénoncé par la coalition des démocrates haïtiens, la Minurso est totalement défailtante au Sahara Occidental, où sa présence revient simplement à couvrir la répression marocaine, et même en Libye le tocsin humanitaire aura finalement été brouillé par la proclamation par Alain Juppé de la satisfaction des marchés que l'intervention allait assurer.

Paraphrasant Anatole France dans « l'Ile des Pingouins », on croit mourir pour les Droits de l'Homme, et on meurt pour les industriels ».

Sans compter combien les interventions guerrières ajoutent pour les peuples du malheur au malheur, la question renvoie à celle de savoir dans quelle mesure il peut y avoir des guerres justes.

Enfin, le caractère outrageusement sélectif du bilan des interventions, qu'elles soient militaires, ou seulement au niveau fonctionnement de la justice internationale devrait suffire à le discréditer.

Cela ne signifie nullement que l'on doive payer au principe de non-ingérence une indifférence pour les violations des Droits de l'Homme. Il suffit simplement d'en aborder le traitement autrement, en s'attaquant à leurs causes .

Combien de potentats auraient-ils survécu au retrait des investissements étrangers dont ils ont été les instruments aux dépens du droit de leur peuple à la maîtrise de ses ressources naturelles ! La décision unanime du Conseil de Sécurité de l'époque, de sanctions économiques contre l'Afrique du Sud (concertées avec Mandela pour ne pas être un embargo préjudiciable à la population) a joué un rôle certain dans l'abattement de l'Apartheid.

Et bien plus en amont : combien n'ont pu être sanguinaires que parce qu'ils ont été de bons clients (au prix de la « dette odieuse » infligée à leur peuple) pour le juteux commerce des armes ! Et combien n'ont été mis en place que par les entreprises de corruption menées par les mêmes intérêts économiques extérieurs au service desquels leurs dispositifs policiers étaient bienvenus pour protéger leurs propres intérêts d'exploitation ! Et combien ne deviennent des cibles d'ingérence humanitaire que parce qu'ils sont usés et qu'il faut remplacer l'outil de pompage ! :

La noblesse du concept apparent d'ingérence humanitaire ne fait le plus souvent que couvrir la sordidité de la réalité occulte de l'ingérence mercantile.

Et cela ramène inexorablement au principal problème de la société internationale contemporaine, qui rend illusoire et vain tout discours sur les règles, exceptions et contradictions du droit international contemporain :

La Charte des Nations Unies marque un progrès essentiel pour le rôle de la conscience universelle dans l'Histoire de l'Humanité, en ce qu'elle fonde pour la première fois une loi internationale fondée sur la coopération souveraine et pacifique des peuples. Mais elle n'en est que le premier pas, et si l'on compare à ce qui est aujourd'hui communément admis pour les Droits de l'Homme, elle ne pose que la « première génération » des pouvoirs des peuples, celle des pouvoirs politiques dont l'expérience enseigne qu'ils sont illusoire s'ils ne sont pas complétés par les moyens économiques de les exercer, ceux de la « deuxième génération ».

Or, la gestion économique du Monde échappe encore au pouvoir des Peuples. Elle est régie hors la Charte, par les accords de Bretton Woods qui ont créé des institutions financières qui, à la différence de la Charte, ignorent la souveraineté des peuples, et leur loi d'universalité et d'égalité. On peut donc dire que la gestion économique du Monde relève d'une sorte de régime d'exception, hors la légalité internationale. Il en résulte que le droit international est marginalisé par les modalités contraires de la gestion économique, et ne pourra devenir une réalité effective que le jour où cette gestion économique sera soumise à la légalité internationale de la Charte, par l'instauration d'un nouvel ordre économique international démocratique, structuré en instruments institutionnels de coopération universelle et égalitaire de peuples souverainement maîtres de leur économie et ensemble de celle du monde.

## Changement climatique : quels enjeux ?

Hervé Bramy,  
conseiller général 93

Les conséquences du changement climatique constituent aujourd'hui un véritablement enjeu de civilisation. Si rien n'est véritablement enclenché d'ici 2020, les conditions de vie des êtres humains risquent d'être considérablement perturbées. D'ors et déjà, nous constatons la multiplication d'événements extrêmes (cyclones, inondations à répétition, sécheresse, désertification...). Une nouvelle catégorie de population apparaît : celle des « réfugiés climatiques ». Les experts estiment qu'ils pourraient être 50 millions dès 2010 et 150 millions en 2050. Autant dire que nous risquons une recrudescence de conflits régionaux avec des incidences mondiales. Dès lors pas d'autre chemin que d'agir pour limiter l'augmentation moyenne de la température à 2°C d'ici 2050.

Dans le passé le climat de la planète a changé de façon plus ou moins notable selon les périodes. Les modifications climatiques étaient la conséquence de phénomènes naturels. Actuellement elles sont la résultante de l'action de l'homme. Ce qui différencie la période présente des précédentes ce sont la nature et l'ampleur de la concentration de Gaz à Effet de Serre (GES)<sup>43</sup> qui conduit de façon certaine à un réchauffement de la planète. Ce constat est maintenant clairement établi. Les thèses des climato-sceptiques ont été battues en brèche. En France le dernier rapport de l'Académie des sciences a confirmé le sérieux des travaux du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)<sup>44</sup>.

### *Qu'est-ce que l'effet de serre ?*

Le phénomène de l'effet de serre rappelle celui de la serre du jardinier : l'atmosphère terrestre laisse passer la lumière du soleil mais emprisonne la chaleur. Il y a deux phénomènes :

Les rayons ultraviolets du soleil se jettent sur le sol terrestre et la terre renvoie une partie de cette énergie vers le ciel. Or, une couche de vapeur d'eau et de gaz empêche une partie de cette chaleur de repartir dans l'espace, d'où réchauffement de la planète. Parmi les gaz concernés, la vapeur d'eau, le dioxyde de carbone, le méthane et d'autres gaz à effet de serre présents dans l'atmosphère.

Une grande partie de l'effet de serre nous est nécessaire pour garder la terre à une

---

43 **1 - Les principaux gaz à effet de serre sont :** Le CO<sub>2</sub> qui est généré par la combustion des combustibles fossiles (charbon, pétrole et ses dérivés, gaz) par certains procédés industriels, la déforestation. Les secteurs émetteurs sont les transports, le bâtiment et la consommation des ménages, la production d'énergie et l'industrie. Le méthane CH<sub>4</sub> émis par l'élevage des bovins, les déjections animales et les cultures agricoles (riz), par la mise en décharges des déchets organiques. Son pouvoir sur l'effet de serre est de 21 fois celui du CO<sub>2</sub>. Le protoxyde d'azote ou N<sub>2</sub>O est le résultat de pratiques agricoles intensives (engrais, déjections) et peut être émis à l'occasion de procédés industriels, principalement dans les industries chimiques qui fabriquent les engrais. Son pouvoir sur l'effet de serre est de 310 fois celui du CO<sub>2</sub>. Les gaz fluorés (HFC, PFC et SF<sub>6</sub>) sont utilisés dans la réfrigération et l'air conditionné, dans les mousses isolantes et les aérosols, l'industrie des semi-conducteurs et les appareils de transport d'électricité. Leur pouvoir de réchauffement va de 1300 fois à 23 000 fois celui du CO<sub>2</sub>.

44 Le GIEC « a pour mission d'évaluer, sans parti-pris et de façon méthodique, claire et objective, les informations d'ordre scientifique, technique et socio-économique qui nous sont nécessaires pour mieux comprendre les risques liés au changement climatique d'origine humaine, cerner plus précisément les conséquences possibles de ce changement et envisager d'éventuelles stratégies d'adaptation et d'atténuation. Il n'a pas pour mandat d'entreprendre des travaux de recherche ni de suivre l'évolution des variables climatologiques ou d'autres paramètres pertinents. Ses évaluations sont principalement fondées sur les publications scientifiques et techniques dont la valeur scientifique est largement reconnue »

température vivable : si cet effet de serre n'était pas créé, la température moyenne du globe serait de -18 ° C alors qu'elle est aujourd'hui de 15 °C.

### ***L'augmentation de l'effet de serre due à l'activité humaine est incontestable.***

Depuis la mi-19ème siècle, la concentration de CO2 dans l'atmosphère a augmenté de 30 %, alors que la température moyenne du globe a, elle, augmenté de 0,6 % durant cette période.

Depuis les courbes des modèles numériques<sup>45</sup> montrent que d'autres causes de réchauffement de la planète existent : éruptions volcaniques et radiations solaires. Leur impact est très largement inférieur à celui des concentrations de gaz à effet de serre d'origine humaine.

Ainsi les activités humaines ont probablement concouru au changement de configuration des vents, elles ont sans doute accru les vagues de chaleur. Elles sont probablement à l'origine de la progression de la sécheresse depuis 1970 et de la fréquence des épisodes de fortes précipitations.

C'est également - constaté ou en devenir – l'assèchement progressif de lacs, la fonte des glaciers des grandes chaînes de montagne, la fonte de la calotte glaciaire du pôle Nord. Le permafrost en Sibérie commence à fondre, or il retient des millions et des millions de tonnes de méthane, gaz à effet de serre 20 fois plus puissant que le CO2.

L'opinion publique mondiale est consciente de ces enjeux. Ainsi un sondage IFOP - Le Monde [édition du 19/11/2010] indique que l'opinion publique place en tête, à 41% de ses préoccupations les risques liés au changement climatique, contre 34% aux risques liés à la pollution des eaux, puis 29% ceux liés à l'alimentation .... Toutefois les gouvernements peinent à s'accorder. Après l'échec dramatique des chefs d'États à Copenhague [Décembre 2009], les experts gouvernementaux se sont réunis à plusieurs reprises. Tout retard complique l'ampleur des décisions à prendre pour atteindre l'objectif. Rappelons qu'à Copenhague les chefs d'États, dont le notre, ont annoncé des réductions volontaires d'émissions de carbone entre 13 et 17% alors qu'elles devraient être de l'ordre de 40% en 2020.

Dans la perspective de RIO + 20, en juin 2012, que peut-on attendre de la conférence de Durban [Afrique du Sud du 28 novembre au 9 décembre] dans le contexte de crise que nous connaissons actuellement ?

Avant cela, revenons un instant sur la conférence de l'an passé à Cancun. Les négociateurs ont tenté de trouver des solutions sur trois enjeux essentiels. Sauver les principes du protocole de Kyoto<sup>46</sup> par son prolongement qui est le seul à permettre encore aujourd'hui un cadre d'engagements juridiquement contraignants de réduction de production de GES. Élaborer un plan de préservation des forêts qui séquestrent de grandes quantités de carbone. Confirmer la constitution progressive d'un « fonds vert » doté d'un budget de 100 milliards de dollars par an à l'horizon 2020 afin de financer des mesures d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques dans les pays du Sud. Le principe de la constitution du fonds vert a été accepté. Aucun engagement financier n'est venu lui donner

---

45 La modélisation numérique permet aujourd'hui de créer une planète virtuelle proche de la planète réelle.

46 L'accord de Kyoto se termine fin 2012. Si aucun accord n'est trouvé d'ici là pour son prolongement alors il faudra en concevoir un nouveau. Cette situation serait fortement préjudiciable à l'urgence d'agir. Précisons que les États-Unis ont signé mais n'ont jamais ratifié le Protocole de Kyoto. Les pays en développement ont été exclus du pacte d'origine signé en 1997, mais sont depuis devenus les principaux émetteurs mondiaux.

consistance.

### ***L'avenir du protocole de Kyoto reste toujours aussi hypothétique.***

Depuis, à Panama City [octobre 2011], les délégués des États membres de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) ont une nouvelle fois tenté de progresser sur les principaux sujets qui doivent être tranchés lors de la 17<sup>ème</sup> Conférence des parties (COP 17).

Comme à l'accoutumée, pays en développement et pays développés se sont opposés sur la mise en œuvre contraignante des engagements affichés dans le cadre de l'accord de Copenhague en 2009 et confirmé à Cancun en 2010. La différence de nature des engagements, les procédures de vérification et la révision à la hausse des engagements actuels restent les principaux points de blocage.

S'agissant des engagements proposés par les principaux émetteurs, les délégués ont pu une nouvelle fois mesurer l'écart qui les sépare de l'objectif visant à maintenir en deçà de 2°C la hausse de la température moyenne mondiale en 2100 par rapport à l'ère préindustrielle<sup>47</sup>.

Seule l'Union européenne ne ferme pas la porte à une nouvelle période d'engagement du protocole de Kyoto. Une position qui doit beaucoup au fait qu'elle devrait respecter l'objectif assigné pour la première période et à la place prise par son marché carbone.

Les ministres de l'environnement de l'Union Européenne –responsables de seulement 11% des émissions mondiales de dioxyde de carbone- ont déclaré qu'ils s'engageraient pour une nouvelle phase du Protocole de Kyoto, à condition que les nations responsables du reste des émissions se joignent à eux. Le Canada, le Japon et la Russie ont d'ores et déjà indiqué être opposés à une deuxième période d'engagement. Les États-Unis, qui n'ont pas ratifié le protocole, appellent à négocier sur la base de l'accord signé à Copenhague (Danemark), laissant de côté le protocole.

Pour limiter l'ampleur du réchauffement, il faut diviser par 4 les émissions de gaz à effet de serre en 2050 des pays industrialisés développés.

La division par quatre des émissions des pays industrialisés en 2050 par rapport au niveau de 1990, et la division par deux des émissions de l'ensemble des pays du monde, restent des objectifs qu'il convient d'atteindre.

Ces objectifs supposent un bouleversement des modes de développement des pays industrialisés, qui dépassent les quelques mesures déjà envisagées ici ou là, et rendent nécessaire un concours considérable des fonds publics. Toutefois la crise financière mondiale risque de retarder la mise en œuvre de ces actions.

En effet, les pays industrialisés, au-delà du financement de leurs propres mesures, doivent apporter un soutien financier et technologique aux pays en développement [PED] afin de les aider à atteindre leurs objectifs.

Les besoins chiffrés de l'aide sont estimés à 95 milliards d'euros par an par la Commission

---

<sup>47</sup> Parmi ces sujets, la question de la mesurabilité, du reporting et de la vérification des engagements reste la pierre d'achoppement qui entrave la voie vers un futur accord. En l'état, il est envisagé que pays développés et en développement rendent compte du respect de leurs engagements tous les deux ans. Les pays industrialisés se plieraient à une procédure internationale d'évaluation et d'examen et les pays du Sud se conformeraient à une procédure internationale de consultation et d'analyse. Deux mécanismes parallèles dont la similitude irait à l'encontre du principe des responsabilités communes mais différenciées qui constitue une des bases de la CCNUCC.

d'ici 2020 ; 110 pour les ONG.<sup>48</sup>

## ***Avancer vers un nouveau mode de développement est une impérieuse nécessité.***

Compte tenu de la probabilité d'un nouveau blocage seule l'intervention démocratique des peuples peut permettre une réelle avancée des États

Une conviction est de plus en plus partagée au sein des peuples : cette crise, ces crises (alimentaire, écologique, financière, démocratique...) ne sont pas fatales. L'aspiration à un rapport plus accessible, plus équilibré, plus raisonnable, plus maîtrisé avec la nature est aussi une profonde aspiration.

L'enjeu auquel nous sommes confrontés nous contraint à changer de perspective civilisationnelle en impulsant l'émergence d'un nouveau mode de développement qui soit à la fois durable, soutenable et renouvelable sur le plan écologique tout en assurant le progrès social. Trois secteurs majeurs de notre vie particulièrement pollués devront faire l'objet d'importantes mesures d'adaptation : le logement, le transport, l'agriculture. L'évolution de notre système énergétique doit être fondamentalement révisé afin de réduire l'utilisation des énergies fossiles.

Un nouveau mode de développement humain durable, c'est donc une action publique résolue en faveur d'une maîtrise citoyenne sociale et écologique des marchés dominés aujourd'hui par le capitalisme financier et productiviste. A ce titre nous sommes favorables au principe démocratique de la planification écologique.

En effet, le capitalisme n'est pas écolo-compatible. Il s'avère incapable de résoudre la crise écologique pour une raison fondamentale. Le maintien voire le développement des écosystèmes - qui ont besoin de temps longs - est incompatible avec la recherche maximum et à court terme du profit.<sup>49</sup>

## ***Comment financer ?***

Nous proposons de réduire les dépenses militaires de 20 % pour la formation et pour la restauration des écosystèmes et l'adaptation au changement climatique. Nous proposons de les réduire de 2 % par an à partir de 2011 jusqu'à 2020 sur la base des dépenses militaires de 2010, le désarmement nucléaire devrait accélérer les choses.

Ce prélèvement alimenterait le Fonds Mondial Vert auprès de l'agence internationale de l'environnement dont nous demandons la création au sein de l'ONU.

Le Fonds Monétaire International (FMI) doit accorder ses prêts aux États avec des conditions identiques et cesser d'exiger le démantèlement des services publics. Une monnaie commune au service du co-développement doit se substituer au dollar. Nous pourrions également revitaliser le combat de la taxe Tobin sur les transactions financières comme cela est à nouveau proposé par différents ministres européens. Chiche !

---

48 Soulignons l'inadéquation entre ce mouvement massif d'aide aux PED et le système de financement des investissements qui prévaut en Europe et en France. Les banques centrales n'ont pas pour mission de faciliter la réorientation des crédits vers ce type d'investissement utile. En outre, la fiscalité favorisant les grandes fortunes et les enrichissements boursiers, les États se retrouvent avec peu de ressources à consacrer à ce type de mission.

49 Par exemple, l'instauration "des droits à polluer" dans l'industrie et les spéculations qui les accompagnent montre que ce système de quota échangeable est peu efficace : on ne peut compter sur le marché pour baisser les contributions des grands groupes et des pays.

### ***Donner un coup de pouce aux négociations mondiales.***

Il est urgent de remobiliser l'opinion publique afin que les citoyens et les salariés se mêlent de l'avenir de la planète.

Agir ensemble pour faire entendre leur voix à Durban, puis à Rio et construire avec d'autres mouvements dans le monde un rapport de force politique qui allie progrès social, lutte contre les inégalités sociales et environnementales avec l'objectif suprême de préserver une vie acceptable sur la planète terre. Une position politique qui allie mesures financières, fiscales et politique publique concrètes, sous maîtrise citoyenne est déterminante pour l'avenir. Nous serons de ce combat.

## LES ENJEUX DU CHANGEMENT CLIMATIQUE

MICHEL ROGALSKI  
ÉCONOMISTE, CNRS  
(CENTRE INTERNATIONAL DE RECHERCHE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT –  
CIRED)

Un deuxième Sommet de la terre s'ouvrira à Rio en 2012 sous une triple constellation (Rio+20, Stockholm+40 et Johannesburg+10). La planète réunie s'interrogera sur ses capacités à faire face à son avenir et devra apporter des réponses. Cette préoccupation n'est évidemment pas que d'actualité. Elle vient de loin comme le laisse supposer les trois dates tutélaires sous lesquelles elle s'inscrit.

Les dernières décennies ont vu monter l'exigence d'un développement durable qui s'est imposé comme dimension incontournable de domaines essentiels de l'activité humaine. En réaction tant aux visions excessivement pessimistes du Club de Rome, à la fin des années 60, sur l'épuisement des ressources naturelles et à ses appels à l'arrêt de la croissance, qu'à l'économisme sauvage ne pouvant conduire qu'au "maldéveloppement", un courant de pensée - l'écodéveloppement - se constitue à l'occasion de la Conférence de l'ONU de Stockholm en 1972. Il s'agissait alors de concilier les objectifs socio-économiques et écologiques en prenant en compte le double souci de la solidarité avec les populations présentes les plus démunies tant au Nord qu'au Sud et avec les générations futures dont le droit à vivre dans une planète habitable devait être préservé. Bref de résoudre, autrement que par l'arrêt de la croissance, le conflit latent entre une croissance sauvage et un environnement viable.

Il faudra dix ans pour que les Nations Unies, s'emparant du problème, commandent un rapport. La "Commission Brundtland" (du nom de la ministre norvégienne de l'environnement) rendra son rapport en 1987 et reprendra sous le vocable de *développement durable* l'ensemble des idées-forces développées à Stockholm. Il y sera proposé, pour préserver la planète, d'adopter des modes de production et des styles de vies plus respectueux de l'environnement et d'éviter de généraliser à l'échelle de la planète le modèle gaspilleur et prédateur - les faux-frais de la croissance - de l'Occident. Un grand "Sommet de la Terre" sera proposé. Ce sera le Sommet de Rio, en 1992 qui inscrira le double droit au développement et à un environnement sain et adoptera un programme d'action sous forme de recommandations - l'Agenda 21. Quelques années auparavant, en 1988 précisément, un Groupe Intergouvernemental d'Experts sur l'Évolution du Climat, le fameux GIEC avait vu le jour, témoignant par là même de préoccupations sur l'avenir du climat.

Le monde ne sera plus tout à fait le même après le Sommet de Rio et la préoccupation du développement durable se propagera d'un bout à l'autre de la planète avec la volonté de concilier protection de l'environnement, efficacité économique et équité sociale. Ce triptyque - produire plus, répartir mieux, préserver l'avenir - ne pourra pas se décliner sans tensions ou lectures antagonistes. Ainsi la notion de développement durable se trouve attaquée de plusieurs côtés. Les tenants de la décroissance n'y voient qu'une façon habile de redonner un aspect présentable à la croissance économique indéfinie, tandis que les populations du Sud craignent qu'en son nom, on puisse brider le développement de sociétés, notamment de celles qui sont le moins avancées économiquement.

Dans le même temps, des préoccupations croissantes sur l'évolution climatique et ses causes principales se sont peu à peu déplacées des milieux scientifiques à l'opinion publique et ont conduit les États du monde à s'engager dans des actions collectives coordonnées (Protocole de Kyoto) pour faire face à ce qui est apparu comme une menace globale pour la poursuite de l'activité humaine sur la planète. Sous l'action du GIEC, les savoirs se sont précisés sur le mécanisme de l'effet de serre, la part de son origine anthropique et ses conséquences en matière de changement climatique. À plusieurs reprises, des préconisations ont été formulées pour insister sur l'urgence des actions nécessaires et sur le coût potentiel engendré par tout retard à leur mise en œuvre.

Aujourd'hui, la controverse scientifique s'est largement apaisée aussi bien sur le mécanisme de l'effet de serre que sur les tendances climatiques. Elle perdure néanmoins encore sur la part de la contribution humaine au réchauffement, c'est-à-dire sur l'endroit où fixer le curseur entre cause anthropique et cause naturelle. Le débat porte également sur les formes de régime de coordination internationale efficace, les critères et les instruments d'analyse économique utilisables pour permettre l'implication équitable des différents États et l'acceptation par les opinions publiques des coûts associés aux mesures nécessaires.

Le Sommet de Copenhague qui s'est tenu à la fin de l'année 2009 a obtenu la promesse d'engagement de la plupart des pays sur des objectifs chiffrés de réduction d'émissions de gaz à effet de serre, notamment de la part de pays jusque-là non contraints, ainsi que l'objectif de limiter la hausse moyenne des températures à +2°C par rapport à l'ère préindustrielle. Un an plus tard, le Sommet de Cancun confirmera les engagements pris et sera unanimement salué comme un « pas en avant ». Cancun a su renouer le fil des négociations car la mécanique proposée partait des propositions de chaque pays et visait à les mettre en cohérence. Le Sommet de Durban constituera la dernière rencontre intergouvernementale consacrée au climat avant la Conférence prévue à Rio en 2012 (Sommet de la Terre +20) qui se situe dans une perspective plus large.

Plus que d'autres domaines, la négociation climat nous renvoie tous les ingrédients des distorsions profondes qui travaillent la planète et les façons de la penser. Elle cristallise en même temps toute la difficulté de la prise de décision en univers scientifique controversé, alors même que des horizons temporels différents sont mobilisés entre l'action et le résultat, que le temps de l'action gouvernementale est en total télescopage chronologique avec le rythme de l'évolution climatique, et que le bilan coût de l'implication/avantage retiré est difficile à évaluer au niveau du maillon décideur qu'est le pays. Ce qui ouvre la porte à toutes les stratégies du type « laissons l'effort aux autres et profitons de ses éventuels effets ».

Très tôt, le principe de la responsabilité commune mais différenciée fut admis. C'est ainsi que, depuis 1997, les pays du Sud mettent en avant trois revendications centrales dans les négociations : bénéficier d'un moratoire, recevoir des compensations financières pour s'adapter, et s'engager sur des objectifs moins ambitieux que les pays du Nord. Ils soulignent qu'il faudrait tenir compte tout autant du lieu de production que du lieu de consommation des marchandises dans les évaluations des émissions de gaz à effet de serre. Ils sont entraînés par des grands pays émergents à forte croissance et donc fortement émetteurs de ces gaz (Chine, Inde, Brésil), que les pays du Nord voudraient dissocier des autres pays du Sud. Demander à des grands pays émergents, à 8 ou 10 % de taux de croissance, de réduire en pourcentage leurs émissions de gaz à effet de serre ne signifie rien d'autre que de leur proposer de casser leur développement. Ce qui est politiquement informulable.

Il convient de réfléchir sur des infléchissements de trajectoires nécessitant des transferts massifs de technologies et de partage de connaissance, obligeant les pays du Nord à déroger au principe de la propriété intellectuelle afin de gagner en efficacité énergétique, de

développer des énergies renouvelables et de mettre en œuvre une transition vers une économie décarbonée. Peu importe la mécanique – de toute façon onusienne – qui portera l'architecture mondiale à bâtir. Elle ne réussira qu'à la condition d'être perçue non pas comme une contrainte, mais comme un levier, à l'égal de ce qu'a été l'AIEA, qui a réussi à aider une quarantaine de pays à se doter de centrales nucléaires sans les laisser pour autant proliférer vers le nucléaire militaire. Probablement faudra-t-il épauler du « bilatéral » comme la coopération sino-américaine dans le domaine de l'environnement dès lors qu'elle va dans le bon sens. Faute d'autre construction, le protocole de Kyoto doit être conforté. Il faut évidemment l'élargir aux pays du Sud et aux États-Unis, sans nécessairement interconnecter les marchés de permis négociables. Les instruments économiques de gestion de l'environnement sont divers et complémentaires : les plafonds d'émissions et les permis négociables qui les accompagnent pour pouvoir les respecter dans les secteurs « non diffus » où les entités émettrices sont identifiables et contrôlables, et les taxes pour le secteur diffus, qui concernent plus le consommateur et visent à promouvoir d'autres styles de vie. À condition, bien sûr, que l'on ne considère pas la planète comme une économie mondiale déjà constituée où les mêmes normes seraient appliquées sans discernement et sans tenir compte des niveaux de développement et des trajectoires propres à chaque pays. Car, comme Copenhague nous l'a enseigné, il faudra encore apprendre à faire avec les coordinations souveraines et ne pas oublier qu'en période de crise, la mobilisation des efforts est plus problématique.

La controverse scientifique est dépassée et ne devrait plus trop peser dans le débat. Mais un danger majeur guette toute avancée substantielle sur le climat. L'ampleur des efforts à faire pour changer de trajectoire est immense. Il ne s'agit rien moins que de rompre avec un régime d'accumulation et du paradigme techno-économique qui lui est rattaché pour s'engager vers des sociétés décarbonées. Des moyens considérables devront être mobilisés. Comment imaginer, alors que les objectifs du Millenium sont loin d'être atteints, que tous ceux qui sont victimes, ici et maintenant, des pires maux qui frappent la planète acceptent facilement que soient « détournés » ces moyens au bénéfice de générations futures, alors que la question qu'ils affrontent est celle de leur survie au quotidien. Vouloir les associer au sauvetage du climat sans satisfaire dès à présent leurs besoins pressants les plus essentiels ne saurait conduire qu'à l'impasse.

# L'HOMME ET LA TRAJECTOIRE DU VAISSEAU TERRE

IGNACY SACHS  
DIRECTEUR D'ÉTUDES HONORAIRE  
À L'ÉCOLE DES HAUTES ÉTUDES EN SCIENCES SOCIALES

Par ses activités, l'homme pèse désormais d'un poids décisif dans la trajectoire du vaisseau Terre. L'entrée dans l'anthropocène doit être considérée comme une rupture sans précédent dans la longue histoire de la coévolution entre espèce humaine et la biosphère. Notre tâche immédiate est de proposer des stratégies de développement à long terme, respectueuses de l'environnement et socialement « inclusives », à l'opposé de celles résultant du jeu libre des forces du marché. Ainsi, au sein de chaque nation comme au niveau mondial, nous devons donner la priorité absolue à un aggiornamento de la planification démocratique à long terme comme principal instrument de la gouvernance. Le succès du deuxième Sommet de la Terre, prévu à Rio de Janeiro en 2012, tiendra en large partie dans sa capacité s'inspirer de ces principes.

La docte Commission de Stratigraphie va se réunir en 2012 pour nous dire que, tel Monsieur Jourdain qui faisait de la prose sans le savoir, nous sommes entrés dans une nouvelle ère géologique au XVIII<sup>e</sup> siècle avec l'avènement de la révolution industrielle. Le second Sommet de la Terre, qui se tiendra à la même époque pour la seconde fois à Rio de Janeiro, fournira une bonne occasion pour en prendre bonne note ex post.

L'anthropocène diffère des ères qui l'ont précédée par la place que l'humanité y occupe, pesant désormais de son influence sur la course du vaisseau spatial Terre. Les émissions anthropiques de plus en plus volumineuses de gaz à effet de serre causeront dans un avenir proche des changements climatiques délétères, pouvant remettre en question l'avenir même de notre espèce en l'absence de mesures urgentes pour réduire ces émissions. L'entrée dans l'anthropocène doit être considérée comme une rupture sans précédent dans la longue histoire de la coévolution entre notre espèce et la biosphère. Selon Paul J. Crutzen et Eugene F. Stoermer<sup>50</sup>, une nouvelle ère géologique, l'anthropocène, a commencé avec la révolution industrielle. Ce terme a été choisi pour mettre l'accent sur l'incroyable expansion de l'exploitation des ressources terrestres par l'humanité, à la fois en nombre et par habitant. En outre, on peut mentionner qu'entre 1800 et 2010, la production de l'économie mondiale a été multipliée par près de cinquante fois, mais qu'environ un milliard de personnes souffrent encore d'insécurité alimentaire.

On peut rappeler que la perturbation première a eu lieu il y a quelque douze mille ans : connue sous le nom de révolution néolithique, elle a été marquée par la domestication de diverses espèces animales et végétales, la sédentarisation des établissements humains et

---

50 Paul J. Crutzen and Eugene F. Stoermer, "The 'Anthropocene'", *Global Change Newsletter – The International Geosphere – Biosphere Programme (IGBP) : A Study of Global Change of the International Council for Science (ICSU)*, n°41, May 2000. Voir également Claude Lorius et Laurent Carpentier, *Voyage dans l'anthropocène – Cette nouvelle ère dont nous sommes les héros*, Actes Sud, 2010 : « [L]’anthropocène, cette drôle et petite fenêtre dans l’histoire de la Terre, où l’homme a découvert les énergies fossiles, les a exploitées, consommées brûlées, et entièrement épuisées, détruisant son atmosphère, ses océans, ses sols, et massacrant le vivant. », p. 126.

les tout débuts de l'urbanisation. La seconde perturbation, reconnue après coup comme le point de départ de l'anthropocène, a été déclenchée par les formidables changements provoqués par la révolution industrielle en termes de croissance démographique, de progrès scientifique et technique pour le meilleur et pour le pire, par deux guerres mondiales et des bouleversements majeurs dans le cadre géopolitique, de l'époque coloniale à l'émancipation du Tiers-monde, à laquelle il faut ajouter la montée et la chute de l'Union soviétique.

L'humanité se trouve donc à un carrefour. Allons-nous continuer à nous comporter comme des apprentis sorciers animés par la cupidité et enfermés dans un « court-termisme » ? Ou allons-nous nous mobiliser pour apprendre rapidement la nouvelle fonction de « géonaves » - selon l'expression d'Erik Orsenna -, copilotes du vaisseau spatial Terre, capables d'atténuer les changements climatiques néfastes provoqués par les émissions excessives de gaz à effet de serre, sans pour autant perdre de vue l'impératif social – la nécessité urgente de réduire les disparités abyssales entre la minorité riche et ceux, beaucoup plus nombreux, qui continuent d'aller se coucher le ventre creux, en dépit des progrès réalisés par l'économie mondiale ?

Il convient d'introduire ici une mise en garde. La capacité d'adaptation n'est pas également répartie entre les passagers humains du vaisseau spatial Terre. On peut supposer que les Hollandais pourraient, si nécessaire, renforcer leurs digues pour se protéger contre l'augmentation du niveau des mers. Toutefois, on ne peut pas en dire autant pour les habitants des îles Maldives et du Bangladesh, à moins que ces derniers ne comptent sur la solidarité des pays riches, en aucun cas garantie dans la configuration internationale actuelle.

Jusqu'à présent, il n'y a aucune raison d'écouter les Cassandre qui prétendent que notre planète – Gaïa – va nous détruire si nous n'apprenons pas à la préserver et à réduire la population mondiale à un demi-milliard d'habitants dotés d'énergie nucléaire considérée curieusement comme la plus sûre<sup>51</sup>. Il ne faut pas non plus se livrer à un optimisme épistémologique sans restriction, comme le suggère un récent livre édité par Sylvie Brunel et Jean-Robert Pitte<sup>52</sup>. L'ère anthropocène exige un dialogue urgent entre les scientifiques et les citoyens afin de surmonter la techno-science étroite, qui n'a aucune légitimité pour définir seule ses programmes de recherche.

Il y a urgence, mais ce n'est pas une raison pour se laisser aller au catastrophisme. La voie est étroite. L'image biblique du chas d'aiguille vient à l'esprit. Mais les jeux ne sont pas faits. L'anthropocène apparaît comme un défi à notre espèce que nous devrions être en mesure de relever, à condition de nous acheminer vers la construction de la civilisation de l'être dans le partage équitable de l'avoir, selon la formule de Louis-Joseph Lebret. Qui dira mieux en si peu de mots, tout en sachant que nous sommes très loin du compte pour ce qui est du partage équitable ? L'étude pionnière menée par la Fondation Barriloché<sup>53</sup> en Argentine en réponse au rapport *Limits to growth*, du Club de Rome<sup>54</sup>, avait déjà montré qu'éliminer les effroyables disparités sociales et élever tout le monde au-dessus du seuil minimal de vie matérielle décente constituait une condition préalable pour avancer vers cette étape supérieure de notre histoire, dans laquelle une part toujours plus grande de temps sociétal sera consacrée à des activités culturelles dans le sens le plus large du terme.

---

51 Cf. James Lovelock, *La revanche de Gaïa – préserver la planète avant qu'elle ne nous détruise*, Éditions J'ai Lu, 2008.

52 Sylvie Brunel, Jean-Robert Pitte [Coord.], *Le ciel ne va pas nous tomber sur la tête*, Robert Lattès, 2010.

53 Amilcar Herrera et al., *Un monde pour tous; le modèle mondial Latino-Américain*, Paris: Presses Universitaires de France, 1977.

54 Meadows Dennis and Donnella, Randers Jorgen, Behrens III William [1972], *The Limits to Growth*, New York, University Books. En français : *Halte à la croissance ? Rapport sur les limites de la croissance*, Fayard, 1973, 314 p.

Les inégalités dans la distribution des revenus entre pays et à l'intérieur des pays continuent à constituer un obstacle majeur à un développement socialement inclusant et respectueux de l'environnement à l'échelle planétaire. Dans ce domaine, nous devons gérer un passé lourd du fait de la contre-réforme néolibérale qui a suivi la chute du mur de Berlin et l'implosion de l'Union Soviétique.

## ***Planifier le développement***

Dans l'immédiat, il s'agit de remettre à l'honneur le concept de développement planifié, l'opposant au mythe des marchés qui s'autorégulent. Le vent tourne une fois de plus maintenant que la crise actuelle a montré l'incapacité des marchés à s'autoréguler.

La planification est née à une époque où les planificateurs avaient pour instrument principal le boulier. Ce serait dommage de s'abstenir de profiter de l'informatique, d'autant plus que les conditions sont aujourd'hui réunies pour mettre en marche une planification associée à un dialogue démocratique quadripartite entre l'État développeur, les travailleurs, les entrepreneurs et la société civile organisée. Notre tâche immédiate est de proposer des stratégies de développement à long terme, respectueuses de l'environnement et socialement « inclusives », à l'opposé de celles résultant du jeu libre des forces du marché. Laissés à eux-mêmes, les marchés sont myopes et socialement insensibles, comme la crise actuelle l'a montré une fois de plus. Nous devrions également rejeter, au moins pour les quelques prochaines décennies, la proposition d'arrêter complètement la croissance matérielle et même de commencer un processus de « décroissance », tel que suggéré par Serge Latouche<sup>55</sup>.

Cessons donc de jouer les apprentis sorciers inféodés à la recherche du gain immédiat et arrêtons de nous dire : « après nous, le déluge ». Le temps est venu de nous conduire comme de vrais « géonotes » – j'emprunte ce néologisme à Erik Orsenna.<sup>56</sup> Plus que jamais, nous devons nous guider selon le Principe responsabilité, élaboré par Hans Jonas,<sup>57</sup> cherchant à éviter ou, tout au moins, à réduire les dégâts environnementaux que nous pourrions causer, tout en nous efforçant de continuer l'ascension de l'homme<sup>58</sup> qui passe par la réduction ô combien urgente des inégalités sociales dont il a déjà été question. Les impératifs écologiques ne sauraient servir de prétexte pour mettre de côté les impératifs sociaux. Plus que jamais, nous devons nous attacher à harmoniser les objectifs sociaux et environnementaux. Ainsi, au sein de chaque nation comme au niveau mondial, nous devons donner la priorité absolue à un aggiornamento de la planification démocratique à long terme comme principal instrument de la gouvernance.

Le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) vient de publier la première étude globale sur l'économie verte, qui vise, à juste titre, à concilier le double objectif en matière de développement : prudence environnementale et justice sociale<sup>59</sup>. La meilleure façon d'avancer dans cette direction consisterait à décider au deuxième Sommet de la Terre de Rio de Janeiro en 2012 que tous les pays membres de l'ONU devraient produire, par exemple dans un laps de temps de deux ans, des plans élaborés de développement national, face au double défi du changement climatique et de l'urgente nécessité de

---

<sup>55</sup> Serge Latouche, *Le pari de la décroissance*, Fayard, 2006.

<sup>56</sup> Erik Orsenna, *Portrait du Gulf Stream : Éloge des courants*, Le Seuil, 2006. Voir aussi l'ouvrage collectif présenté par Erik Orsenna et Michel Petit, *Climat – une planète et des hommes*, Paris : Éditions du Cherche Midi, 2011 ; et le site du Club des Argonautes : <http://www.clubdesargonautes.org/index.php>.

<sup>57</sup> Hans Jonas, *Le principe responsabilité*, Éditions du Cerf, 1990 [édition originale : 1979] ; réédité chez Flammarion, Paris, 1999.

<sup>58</sup> C'est le titre d'un important ouvrage de Jakob Bronowski : *The Ascent of Man*, Londres, Little Brown & Co, 1973.

<sup>59</sup> UNEP, *Towards a Green Economy – Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*, Nairobi, 2011.

surmonter la pauvreté et les inégalités sociales.

## **Quelles énergies ?**

Nous ne sommes pas des démiurges et nous ne pouvons pas prétendre d'être à même de contrôler toutes les modifications du climat. Mais n'en déplaise à Descartes, nous ne serons jamais à nous seuls les « maîtres de la nature ». La métaphore pascalienne du « roseau pensant » est plus à sa place ici, car nous devons nous préparer à ruser avec la nature, tout en nous adaptant à elle.

Le chemin passe par la limitation volontaire de l'usage que nous faisons des énergies fossiles – charbon, pétrole, gaz –, par la séquestration et/ou par la réutilisation du carbone émis ou encore, par la substitution des énergies fossiles par les énergies renouvelables.

Heureusement, oui, heureusement, les gisements de pétrole facilement accessibles sont en train de s'épuiser. Il ne saurait être question pourtant de se priver dans l'immédiat de la mise en valeur des gisements d'accès difficile, tels le pétrole sous-marin situé sous la nappe de sel récemment découvert au Brésil. À condition toutefois de destiner une part importante de la richesse ainsi créée au financement de la transition ordonnée vers l'après-pétrole.

Les réserves de charbon sont beaucoup plus importantes et de ce fait, il faut donner une grande priorité à la recherche de procédés de séquestration du carbone émis lors de la combustion du charbon. Mieux encore, celui-ci pourrait être réutilisé dans la photosynthèse assistée, à l'exemple de ce que propose le projet Desertec pensé dans le cadre du pourtour sud de la Méditerranée : profiter du carbone contenu dans le gaz fatal des puits de pétrole et de l'eau de mer dessalée par l'énergie solaire pour développer sous serre une agri- et horticulture de très haute productivité.

La mise en œuvre du Desertec doit aller de pair avec un effort soutenu pour substituer les énergies fossiles par les énergies renouvelables en explorant systématiquement tout leur éventail : solaire, éolienne, marémotrice, géothermique, hydraulique, sans oublier les bioénergies.

Pour ce qui est de ces dernières, nous devons chercher à éviter un conflit potentiel entre la production d'aliments et de biocarburants au vu de l'offre limitée de sols cultivables. C'est pourquoi la production des biocarburants doit s'appuyer autant que possible sur les déchets provenant de la production d'aliments, comme c'est le cas pour l'éthanol de seconde génération, appelé éthanol cellulosique, au contraire de l'éthanol de la première génération extrait de la canne à sucre. Il convient de veiller en outre à ce que l'expansion de la production des bioénergies n'entraîne pas le déboisement massif des forêts primaires. Une étude récente de la FAO<sup>60</sup> met à juste titre l'accent sur les systèmes intégrés de production d'aliments et d'énergie, s'attachant à tirer le plus grand profit des biomasses cultivées en terre et en milieu aquatique pour en extraire des aliments pour nous et pour nos animaux, les carburants, les engrais et les intrants industriels<sup>61</sup>.

La révolution bleue peut venir ici au secours de la révolution verte. Nous sommes encore au tout début de la mise en valeur des espaces aquatiques : rivages marins, fleuves et rivières, lacs naturels et artificiels. Et du passage de la pêche – chasse au poisson – à la pisciculture et à la culture d'algues, une matière première énergétique au futur prometteur.

---

60 Anne Bogdanski, Olivier Dubois, Craig Jamieson e Rainer Krell, *Making Integrated Food-Energy Systems Work for People and Climate – An Overview*, Rome, FAO, 2011.

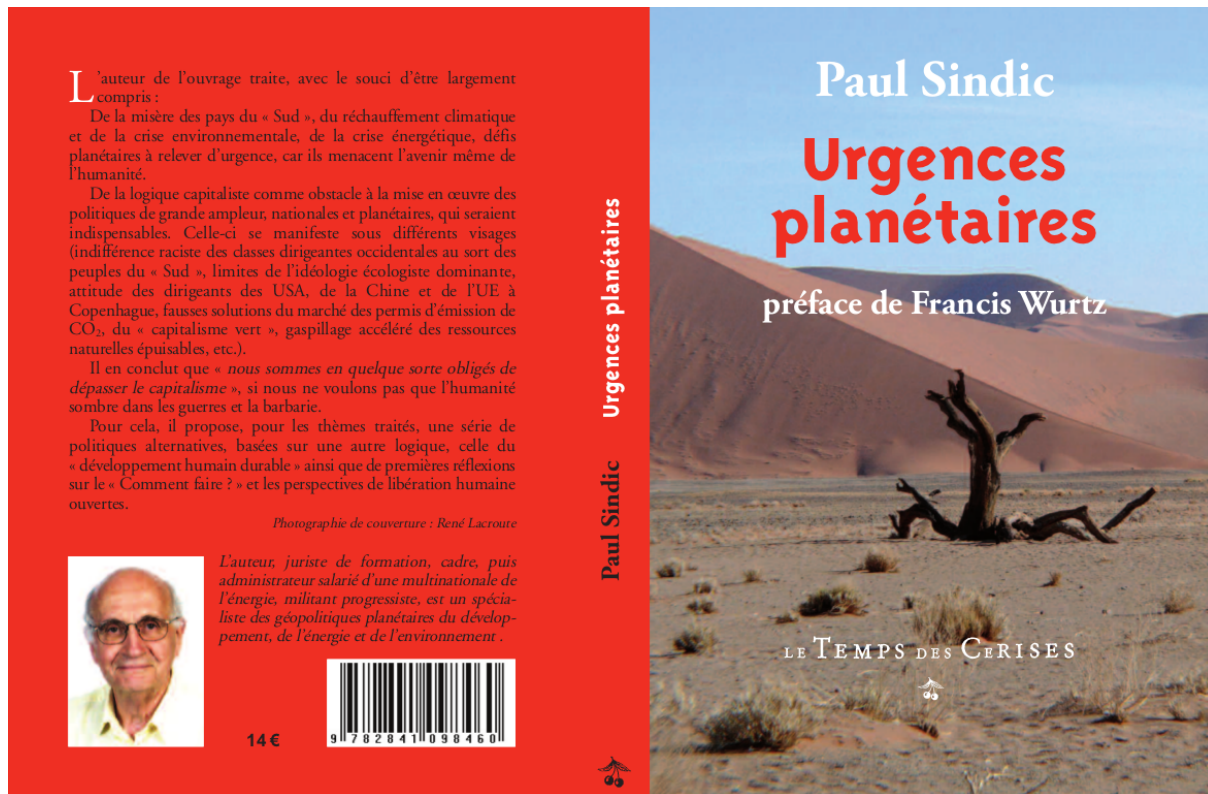
61 C'était l'enjeu principal du projet que j'ai dirigé à l'Université des Nations Unies. Voir Ignacy Sachs & Dana Silk, *Food and energy: strategies for sustainable development*, Tokyo, United Nations University press, 1990.

En revanche, la substitution des énergies fossiles par l'énergie nucléaire pose trois problèmes de taille :

- Comment éviter que la recherche sur la production et l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins civiles ne dégénère dans la production d'armes pouvant tomber dans des mains irresponsables ?
- Comment transporter et où entreposer les déchets radioactifs pour être sûrs d'éviter à l'avenir des accidents aux conséquences très redoutables ?
- Comment assurer enfin le contrôle international transparent et efficace de ce domaine très sensible, en dépassant le clivage actuel entre le club restreint des puissances nucléaires et la majorité de pays qui ne disposent pas de cette énergie ni à des fins civiles ni à des fins militaires ?

Il ne faut pas s'étonner dans ces conditions qu'un courant important de l'opinion publique se prononce pour un moratoire dans la recherche et la mise en valeur de l'énergie nucléaire.

Il faut espérer que le Sommet de la Terre de 2012 prendra la bonne mesure des défis et des opportunités qui s'ouvrent à la communauté internationale pour mettre sur la bonne trajectoire le vaisseau spatial Terre à son entrée dans l'anthropocène, de façon à permettre à ses passagers-géonotes de devenir les bâtisseurs des civilisations de l'ère.



## Urgences planétaires, Paul Sindic

Paul Sindic écrit régulièrement dans Les Cahiers de l'IDRP et nous fait bénéficier de ses analyses toujours riches et rigoureuses. Nous donnons ici quelques informations sur l'ouvrage qu'il vient de publier. Nous avons extrait de la préface écrite par Francis Wurtz ces lignes : « *Lorsque Paul Sindic m'a fait l'amitié de me faire lire le manuscrit de Urgences planétaires, j'ai dévoré son livre, stylo en main, d'une traite. D'abord parce qu'il traite de sujets qui nous interpellent quotidiennement – particulièrement, s'agissant du réchauffement climatique, à la suite de la Conférence de Copenhague. Ensuite parce que je connais les qualités de l'auteur : expert rigoureux, homme de conviction, pédagogue exigeant. Enfin parce qu'en ces temps de consensus mou sur le "développement durable" et d'instrumentalisation politicienne de l'écologie, l'esprit critique et l'approche dialectique qui caractérisent cet ouvrage constituent un stimulant particulièrement bienvenu.* »

### Bon de commande

Nom.....Prénom.....  
 Adresse.....

Je souhaite commander..... exemplaires de l'ouvrage  
*Urgences planétaires* de Paul Sindic  
 à retourner au Temps des Cerises, 6, av. Edouard-Vaillant 93500 Pantin  
 prix unitaire : 14 € + frais de port (fixes) 3 €

# SOMMAIRE -----

## ❑ dossier 1 : Que penser du devoir de protection des populations civiles ?

- ◆ Daniel Durand, chercheur à l'IDRP
- ◆ Xavier Guilhou, CEO de XAG Conseil
- ◆ Daniel Lagot, président de l'IDF
- ◆ Marine Malberg, collaboratrice Relations internationales du PCF
- ◆ Michel Veuthey, Vice-Président de l'Institut international de droit humanitaire
- ◆ Roland Weyl, avocat



## ❑ dossier 2 : Changements climatiques : quels enjeux ?

- ◆ Hervé Bramy
- ◆ Michel Rogalski, économiste (CNRS/EHESS), directeur de la revue *Recherches internationales*
- ◆ Ignacy Sachs, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales

### *Nouvelles brèves :*

○ le prochain numéro des Cahiers de l'IDRP paraîtra en MARS 2012. Il comportera un dossier sur le thème "Où en sont les mouvements qui ont traversé le monde arabe ?" et un second sur le thème « l'arme nucléaire est-elle tabou ? »

○

*Les Cahiers de l'IDRP - Publication trimestrielle de l'Institut de Documentation et de Recherche sur la Paix -  
Directeur de publication : Jacques Le Dauphin - C.P.P : en cours  
Prix au numéro : 5 € - Abonnement annuel (4 n°) : 16 €*

*IDRP - 4 place des Bouleaux - 94200 Ivry sur Seine – <http://www.institutidrp.org> - contact : 06 68 12 82 15  
ISSN-2109-4071*