



HAL
open science

L'humanitaire comme norme du discours au Conseil de sécurité : une pratique légitimatrice socialement sanctionnée

David Ambrosetti

► To cite this version:

David Ambrosetti. L'humanitaire comme norme du discours au Conseil de sécurité : une pratique légitimatrice socialement sanctionnée. *Cultures & conflits*, 2005, 60, pp.39-62. 10.4000/conflits.1917 . halshs-00344494

HAL Id: halshs-00344494

<https://shs.hal.science/halshs-00344494>

Submitted on 20 Sep 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'humanitaire comme norme du discours au Conseil de sécurité : une pratique légitimatrice socialement sanctionnée

David AMBROSETTI

Cet article s'interroge sur le parcours d'une norme apparue avec force au cours des années 1990 sur la scène politique internationale : il s'agit de la norme qui enjoint aux représentants diplomatiques d'Etats membres de l'ONU d'*invoker* le sort des populations civiles, les urgences *humanitaires*, au cours des discussions internes au Conseil de sécurité relatives à des dossiers de conflits armés. On le voit, le propos ne traitera pas directement des comportements prescrits par les textes internationaux existants relatifs à la protection de la vie et de la dignité des personnes en situation de conflits armés (le droit international humanitaire), mais bien des pratiques interventionnistes diplomatiques et militaires adoptées au cœur des conflits armés extérieurs et de leur légitimation.

Parler d'une norme à propos de pratiques *discursives* est une façon de souligner ce qui nous apparaît comme une fréquente confusion dans la littérature internationaliste constructiviste, très attachée à la notion de *norme*. Lorsqu'elle soutient la généralisation inexorable d'une « norme de l'intervention humanitaire » sur la scène internationale, Martha Finnemore se fonde sur l'invocation accrue de l'idée humanitaire à l'appui de comportements étatiques interventionnistes¹. Etant donné le contenu éthique évident de l'idée humanitaire, cette invocation accrue ne peut résulter à ses yeux que de l'adhésion à cette idée, bon an mal an, et de sa traduction en normes de comportement, nécessairement conformes à l'idée initiale. Mais M. Finnemore demeure floue quant aux mécanismes sociaux par lesquels cette évolution normative s'est produite, et quant au contenu prescriptif même de cette norme supposée.

La confusion réside selon nous dans la précipitation avec laquelle l'existence de normes de comportement est logiquement déduite de

1. Finnemore M., « Constructing norms of Humanitarian Intervention », in Katzenstein P. (ed.), *The Culture of National Security*, New York, Columbia University Press, 1996, pp. 153-185.

DAVID AMBROSETTI

constructions éthiques, d'idées de Bien, de ce qui *devrait être*. L'apparition d'interventions dites humanitaires sous-tend bien une évolution normative, mais ce constat ne suffit pas à indiquer les normes de comportement qui ont *effectivement changé*, en l'absence d'enquêtes empiriques approfondies. Et si les nouvelles normes se limitaient à prescrire des *pratiques verbales* invoquant l'idée humanitaire dans des situations données, plutôt que des pratiques assurant le respect le plus strict des Conventions de Genève par tout belligérant ? On conviendra que le changement normatif demeurerait décevant par rapport aux ambitions normatives contenues dans l'idée humanitaire elle-même. L'intention du présent article n'est pas de soutenir de façon définitive une telle thèse, relativement banale, mais de susciter le questionnement épistémologique relatif à l'analyse des normes par le biais des pratiques discursives, et de présenter quelques résultats principaux de notre recherche empirique née de ce questionnement².

Ce cheminement empruntera lui aussi la matrice sociologique constructiviste, pour mieux souligner l'importance de la *sanction sociale* des normes, une sanction qui s'opère dans la pratique quotidienne des agents, *via* leur raison pratique, c'est-à-dire potentiellement sans lien avec les préférences éthiques rationalisées. Toutefois, l'*expression* de ces préférences éthiques, elle, n'est pas dégagée de toute contrainte normative, de tout enjeu de sanction sociale. La clef de ce paradoxe apparent réside dans l'interrelation existant entre différents espaces sociaux. Les enjeux pratiques de sanction sociale positive ou négative perçus par un agent relèvent d'espaces institutionnels et normatifs précis, dans une intersubjectivité précise, qui n'a aucune raison d'être entièrement partagée par d'autres espaces. Mais chaque espace entretient inévitablement des relations avec d'autres espaces. De là naissent des attentes partagées, des normes, modelées en partie par les normes déjà existantes dans chacun de ces espaces, sans les recouvrir toutes parfaitement.

Les marges de manœuvre des individus résident dans la précision des comportements prescrits par ces différentes attentes et dans leur évaluation, qui se fonde sur des schèmes de typification et

2. Cet article se fonde sur notre thèse de doctorat : *La Politique internationale comme espace de jugement. La Pratique légitimatrice de la diplomatie française dans la gestion onusienne des conflits*, Université Montesquieu – Bordeaux IV / Institut d'études politiques de Bordeaux, 2005, 494 p.

L'humanitaire comme norme du discours au Conseil de sécurité *Cultures & Conflits - n°60 - 2005*

d'interprétation routiniers identifiant dans le flot des pratiques les choses problématiques et celles qui ne le sont pas³. Ici, la notion de *légitimité* est fondamentale, en tant que refuge (temporaire) du non problématique, en tant que croyance dans le caractère « parfaitement normal » d'une chose⁴, qui interrompt ainsi l'effort réflexif par lequel l'agent évalue la normalité de cette chose au regard des différentes normes qu'il porte.

Nous voulons souligner la valeur de l'analyse empirique pour la compréhension des enjeux proprement politiques liés aux invocations par des décideurs politiques ou diplomatiques d'idées normatives, telle que l'idée humanitaire, comprises comme autant de *pratiques d'apparat* « normées », socialement sanctionnées dans des espaces sociaux donnés *en liaison* avec d'autres espaces sociaux. Le cas étudié dans notre recherche, portant sur les pratiques légitimatrices relevant de l'idée humanitaire adoptées par la diplomatie française au Conseil de sécurité à propos du conflit rwandais (1990-1994) et de ses prolongements au Zaïre (1996-1997), offre une illustration des sanctions sociales attachées à des pratiques discursives dans un espace social précis (le Conseil de sécurité) en liaison avec d'autres espaces sociaux (les organisations humanitaires et les organes de presse influents dans les Etats qui sont les principaux bailleurs des opérations de maintien de la paix de l'ONU). Il révèle en outre un vecteur du changement normatif lié à la pratique légitimatrice elle-même, à travers les transformations apparues dans les modes de conquête et de préservation d'une position d'influence au Conseil en matière d'opérations de maintien de la paix.

L'identification sociologique des normes : quelles contraintes normatives pour les pratiques étatiques dites humanitaires ?

Dans l'ontologie constructiviste, la notion de norme renvoie à des identités, à des positions données, en vertu d'une intersubjectivité propre, constituée dans l'interaction répétée d'individus donnés. Les normes désignent des comportements, des pratiques, socialement *attendus* dans

3. Giddens A., *La Constitution de la société. Eléments de la théorie de la structuration*, Paris, PUF, 1987, p. 79.

4. Hurd I., « Legitimacy and authority », *International Organization*, printemps 1999, vol. 53, n° 2, pp. 387-388.

DAVID AMBROSETTI

cet espace social⁵. Mais une telle attente collective concernant ces pratiques n'a aucune raison de naître exclusivement d'un raisonnement éthique fondé en logique, d'une formulation verbale d'un Bien et d'une volonté d'autocontrainte dans le sens de la conformité à cette idée de Bien⁶. Au plan individuel, le cas d'intériorisation volontaire d'une norme *en tant que norme* nous semble constituer plus l'exception que la règle. L'intériorisation peut plus aisément résulter de l'observation répétée d'une pratique, que l'individu accepte sans réaction, en vertu de son caractère non problématique (autant qu'il puisse en juger selon le temps et l'énergie mentale qu'il y consacre), et qu'il reproduit *en tant que pratique*, sans aucune intention de *conformité* à ce qui serait qualifié de « norme » dans son esprit. Et c'est souvent l'observateur extérieur qui voit dans cette pratique une norme dans l'espace social considéré. Pour reprendre une dichotomie proposée par Anthony Giddens, cet observateur opère dans sa *conscience discursive*, c'est-à-dire par l'usage de sa raison logique à l'aide de mots, ce que les individus composant l'espace social étudié ont opéré dans leur *conscience pratique*, par l'usage de leur raison pratique⁷.

Cette raison pratique identifie en permanence, et en l'absence d'une intention verbalement rationalisée, les régularités dans les pratiques d'autrui, des régularités génératrices d'attentes pour l'avenir. De telles régularités sont nécessairement perçues en référence à un espace social, en vertu d'identités, de positions sociales données ; les attentes qui en résultent n'ont donc aucune raison d'être entièrement partagées par des individus confrontés à d'autres régularités sociales en vertu de contextes sociaux, d'identités et de positions différents. La norme existe dans notre sens lorsqu'il s'agit de comportements réellement attendus, dont la non-survenance provoquerait des réactions notables rompant le flot des pratiques quotidiennes, des routines. La norme constitue alors une véritable *règle sociale*, au sens de Giddens, qui à la fois structure les

5. Voir par exemple la célèbre définition de Katzenstein P. (ed.), *op. cit.*, p. 5 (« *collective expectations for the proper behavior of actors within a given identity* »).

6. Voir à ce propos Onuf N., « Everyday Ethics in International Relations », *Millennium*, 1998, vol. 27, n° 3, pp. 669-694.

7. Giddens A., *op. cit.*, p. 97 notamment.

L'humanitaire comme norme du discours au Conseil de sécurité
Cultures & Conflits - n°60 - 2005

pratiques et n'existe qu'à travers la reproduction et l'actualisation des pratiques⁸.

En approfondissant la notion de *règle* à partir des actes de langage (« *speech acts* ») établis par John Austin et John Searle, Nicholas Onuf distingue trois formes de règles jaillissant lorsque la dimension illocutoire de tout propos, c'est-à-dire son intention sociale, son projet performatif, est reconnue et *acceptée* par leurs auditeurs. Les « *assertive-rules* » font état de croyances sur le monde, et déclinent ces croyances en instructions (« *instruction-rules* ») destinées à guider l'action quotidienne. Les « *directive-rules* », deuxième forme de règles, demandent à l'auditeur qu'il agisse d'une certaine façon, sur un mode plus ou moins impératif. Enfin, les « *commissive-rules* » révèlent l'intention du locuteur de prendre des engagements relatifs à ses propres agissements⁹.

Si la première manipulation de règles (chez l'enfant) concerne la recherche d'instructions en vue d'éviter la *punition*, ce sont l'engagement individuel (*commitment*) et le jugement des différentes formes de règles et des réponses qu'elles exigent qui complètent l'édification normative dans tout espace social. Ainsi, les règles requièrent une « *structure externe d'appui sous la forme de sanctions* »¹⁰. Et l'institutionnalisation d'un appui externe aux règles procède, elle aussi, par des règles et par la spécification de rôles chargeant des individus d'assurer cet appui. Il faut toujours des règles pour faire respecter d'autres règles¹¹.

Faire intervenir les réactions de tiers à ce stade du raisonnement permet de souligner que les régularités ne reproduisent et renforcent les routines, et plus largement les institutions sociales et les normes, que tant que des individus sont prêts à modifier leurs comportements de façon jugée défavorable, non souhaitable, pour celui qui, le premier, ne reproduirait pas les pratiques attendues dans le flot de l'interaction. Ainsi, une attente collective existe *pratiquement* tant que ceux qui la partagent ajustent leurs propres comportements vis-à-vis de chacun d'entre eux selon que cette attente est satisfaite ou non. Nous parlons ici de

8. *Ibid.*, pp. 70-71.

9. Onuf N., *World of Our Making. Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, Columbia, University of South Carolina Press, 1989, pp. 87-88.

10. *Ibid.*, pp. 114-122.

11. *Ibid.*, pp. 138-139.

DAVID AMBROSETTI

comportements de *sanction sociale*, positive ou négative, une dimension bien perçue par Durkheim et sur laquelle Giddens¹² insiste également, mais qui manque aux analyses constructivistes en Relations internationales. Dans la reproduction et l'actualisation de ces comportements se joue la préservation des positions sociales d'un individu, et même de ses identités, c'est-à-dire de son appartenance à un groupe social donné, dont il peut à terme se voir exclu¹³.

C'est ce cadre d'analyse que nous appliquons aux pratiques étatiques placées sous le signe de l'urgence humanitaire. L'idée humanitaire comporte une ambition normative certaine : elle suppose une transformation des comportements en vue d'« empêcher ou de réduire la souffrance humaine », de « protéger la vie et la santé et assurer le respect de l'être humain » en tant que tel, sans égard pour la nationalité, la religion, l'ethnie ou la condition des personnes menacées¹⁴. Afin de conserver une valeur opératoire au terme humanitaire, ses utilisateurs admettent une échelle des priorités, où la survie biologique des êtres humains plongés au cœur des « crises humanitaires » constitue le critère de l'urgence. Nous appellerons ce type d'action, qui symbolise aujourd'hui l'idée humanitaire dans son ensemble, le *geste secourable*.

Ce geste se veut spontané, mais aussi volontaire, donc peu propice à la diffusion et à la normalisation d'engagements collectivement sanctionnés en faveur de pratiques systématiques face aux urgences humanitaires. Et surtout, l'enthousiasme généré au cours des années 1970 et 1980 par les pratiques non gouvernementales de fourniture de biens de première nécessité à des populations réfugiées ou déplacées et privées de tout, y compris de sécurité vis-à-vis d'actes de violence commis par des groupes armés, a ralenti la prise en compte d'autres niveaux d'actions. En distinguant d'une part, les réponses à l'urgence existante des réponses en prévention de futures crises, et, d'autre part l'action sur les effets de la crise de celle sur ses causes, on voit logiquement que l'idée humanitaire peut inspirer non seulement le geste secourable « palliatif », mais également l'objectif « curatif » de faire cesser les comportements

12. Giddens A., *op. cit.*, p. 67, pp. 79-80 ou encore p. 234.

13. *Ibid.*, p. 99, à partir des travaux d'Erik Erikson.

14. Selon la définition de l'action humanitaire fournie par le Comité international de la Croix-Rouge, cité par Jones B., « 'Intervention Without Borders' : Humanitarian Intervention in Rwanda, 1990 – 94 », *Millennium*, vol. 24, n° 2, été 1995, p. 238.

L'humanitaire comme norme du discours au Conseil de sécurité *Cultures & Conflits - n°60 - 2005*

responsables de situations d'urgence humanitaire données, et même l'objectif préventif de décourager de tels comportements à l'avenir¹⁵.

L'entrée progressive, au cours des années 1980 et 1990, des décideurs politiques et de leurs appareils diplomatiques et militaires dans l'espace composé des acteurs humanitaires a pu laisser espérer des progrès dans ce projet préventif, étant donné la fréquente responsabilité directe de décideurs politiques dans la survenance des urgences humanitaires, étant donné également les ressources incitatives et coercitives à disposition des décideurs étatiques, autrement plus importantes que celles des organisations humanitaires privées. Ce ne fut pas la priorité, pourtant. Face aux limites budgétaires rencontrées par les organisations humanitaires, et face à l'intransigeance et à la violence de belligérants prenant volontairement pour cibles les personnes non combattantes et le geste secourable qui leur est destiné, des services étatiques se sont immiscés dans la réalisation de ce geste, toujours de façon ponctuelle, improvisée, et volontaire, en réponse à des demandes provenant de porte-parole légitimes de l'idée humanitaire (organisations spécialisées, élites d'opinion). L'objectif fut toujours la fourniture de l'aide *a posteriori*, dans le feu de l'action, voire – au mieux – l'amélioration *a priori* des conditions de ce geste secourable, en vertu des logiques concurrentielles entre secouristes sur ce *marché international des sollicitudes* dans lequel des décideurs politiques tentent de capter de nouvelles relations d'échange social et économique avec des élites extérieures pour consolider leurs propres positions.

La reconnaissance d'un rôle humanitaire à des décideurs étatiques volontaires a ainsi conduit à la normalisation des financements publics dans ce domaine d'action, au profit d'organisations spécialisées, toujours sur une base volontaire¹⁶. En revanche, peu de place fut accordée à l'identification des comportements des décideurs de ces mêmes Etats

15. L'idée humanitaire contemporaine est née, en effet, sous un double signe, celui du geste secourable, mais également celui de l'appel à la retenue, à l'autocontrainte, celle qu'Henri Dunant a demandée aux états-majors dans l'exercice de la guerre, en particulier à l'égard des combattants blessés ou capturés.

16. Depuis 1990, par exemple, seulement 3% du budget du Haut Commissariat pour les réfugiés en moyenne proviennent du budget ordinaire des Nations Unies. Le reste relève de contributions volontaires. Au cours de la période 1980-1999, les quinze premiers contributeurs financiers sont des Etats d'Amérique du Nord et d'Europe occidentale plus le Japon. En 1999, 97% des contributions volontaires pour le HCR proviennent d'Amérique du Nord, d'Europe occidentale et du Japon. HCR, *Les Réfugiés dans le monde. Cinquante ans d'action humanitaire*, Paris, Autrement, 2000, p. 167.

DAVID AMBROSETTI

donateurs qui « autorisent » la survenance de telles urgences humanitaires, pour mieux les prévenir par la promotion d'autocontraintes et de pratiques alternatives. Les textes demandant la retenue des décideurs étatiques et des belligérants n'ont pas vu leur application systématiquement sanctionnée par l'ensemble des Etats signataires. De son côté, le Conseil de sécurité s'est fait le spécialiste des appels à la retenue dans les situations de conflits armés, *via* des déclarations officielles ne sanctionnant que rarement (et très imparfaitement) les violations du droit international humanitaire.

L'expérimentation fréquente par les agents humanitaires du non-respect des accords négociés avec les belligérants, de violences à leur rencontre, de détournements constants de l'aide, a fait naître des demandes davantage coercitives contre les belligérants, fussent-ils des décideurs étatiques souverains. L'idée d'imposer l'accès des organisations humanitaires aux populations civiles dans le besoin a favorisé l'entrée des décideurs étatiques et de leurs appareils diplomatiques et surtout militaires dans ce domaine d'action. L'innovation du début des années 1990 fut celle d'une protection armée des secouristes, puis des personnes menacées elles-mêmes (Kurdistan irakien, Somalie, Rwanda, ex-Yougoslavie). Cependant, ce dernier objectif s'est lézardé à chaque fois qu'un acte de violence à l'encontre des personnes protégées fut accepté sans réaction de la part de ces forces armées. Le nombre de cas d'impuissance a fait la preuve du manque fréquent de volonté politique impérieuse d'assurer cette protection.

Aux yeux de promoteurs de l'idée humanitaire, toutefois, les Etats avaient trouvé leur place à l'appui des opérateurs humanitaires. De telles pratiques sont bel et bien apparues comme « normales » dans les Etats interventionnistes, en particulier lorsqu'elles étaient placées sous l'étendard pacificateur de l'ONU, et ce, en l'absence d'une codification précise des conditions de son utilisation et d'une sanction systématique des engagements afférents. Encore une fois, la norme concernait l'usage volontaire de ressources étatiques placées sous le signe de l'idée humanitaire. La promotion d'engagements conditionnant toute relation d'échange entre des décideurs étatiques ou économiques à l'existence de garanties pour la prévention des situations d'urgence humanitaire n'a pas constitué une véritable urgence politique. Seuls des engagements et autocontraintes de ce type, socialement sanctionnés, renforceraient

L'humanitaire comme norme du discours au Conseil de sécurité *Cultures & Conflits - n°60 - 2005*

l'ancrage de l'idée humanitaire dans l'édifice normatif des décideurs de la politique internationale.

Ce qui précède suggère l'hypothèse selon laquelle les pratiques discursives invoquant l'urgence humanitaire correspondent davantage à des pratiques attendues et socialement sanctionnées *en tant que pratiques discursives* par d'autres individus. Ces derniers ne s'attendraient pas, dans le flot de leurs comportements quotidiens, à une conformité de *toutes les pratiques* du locuteur avec des prescriptions déduites de l'idée humanitaire, mais bien à l'adoption par le locuteur de pratiques *discursives invoquant* l'idée humanitaire comme autant d'*assertive-rules* qu'il s'agirait de reproduire. Il resterait alors à définir *qui* précisément sanctionne socialement ces pratiques verbales, dans quel espace social il le fait, en vertu de quelle configuration normative et, éventuellement, avec quelles conséquences pour le locuteur et pour le domaine d'action envisagé ? La question des conséquences de ces pratiques verbales renvoie à l'éventuelle institutionnalisation de *commissive-rules* socialement sanctionnées qui soient traduites dans les choix politiques de ces Etats au cœur de théâtres extérieurs de conflits pouvant conduire à des urgences humanitaires. Nous appliquons ces questions à un cas d'étude concret.

La pratique discursive de la diplomatie française au Conseil de sécurité à propos du conflit rwandais

En 1990, aucune norme n'enjoint aux membres du Conseil de sécurité de se saisir de toute situation de conflit en vertu de ses conséquences sur les populations concernées. Ils peuvent collectivement s'en détourner si aucun membre ne demande l'inscription de la question à l'ordre du jour ou si, après une telle demande, un autre membre au moins s'y oppose. En effet, l'ambassadeur de l'Etat qui assure la présidence tournante du Conseil pendant un mois consulte les autres délégations membres pour déterminer les questions qu'elles voudraient voir traitées, en plus des dossiers déjà ouverts et dont la date d'examen a été fixée précédemment.

DAVID AMBROSETTI

Il doit veiller à ce que chaque délégation accepte l'ouverture des nouveaux dossiers proposés par d'autres¹⁷.

Nous avons relevé trois sources potentielles de « problèmes », trois considérations qui, en 1990, font l'objet d'attentes conditionnant l'acceptation d'un nouveau dossier (tel le dossier rwandais) à la table du Conseil : le respect du principe de souveraineté, le respect des zones d'influence prioritaire voire exclusive reconnues aux membres les plus influents, et la prise en compte des réticences budgétaires des principaux contributeurs des opérations de maintien de la paix. Ce sont là des attentes qui contraignent la capacité des diplomaties siégeant au Conseil de sécurité d'obtenir l'inscription d'un nouveau dossier à l'ordre du jour du Conseil, c'est-à-dire d'engager le Conseil collectivement dans la gestion de ce dossier.

Lorsque le conflit rwandais éclate le 1^{er} octobre 1990 avec l'attaque subie par le régime du président Habyarimana de la part du Front patriotique rwandais (FPR) venu d'Ouganda, ces motifs répétés, attendus, de réticences rendent peu probable une mobilisation forte du Conseil de sécurité. Le Président français et ses conseillers en charge de la question montrent leur disposition à assurer leur rôle « traditionnel » de gardien de l'ordre régional en Afrique francophone par la voie militaire sans mandat de l'ONU (opération *Noroît*). Ainsi, un membre permanent du Conseil agit au cœur du conflit qui frappe un régime auquel il est lié. En outre, il affiche des objectifs de paix et entame des négociations politiques dans la région et au sein de l'Organisation de l'Union africaine (OUA). Ce rôle de *pis-aller* est entériné par défaut, par l'absence de réactions fortes au Conseil de sécurité pour se saisir de la question rwandaise, à un moment où le Département d'Etat américain a déjà mis en garde contre le risque d'inflation des opérations de maintien de la paix, notamment en Afrique, dévalorisées par la fin de la Guerre Froide.

Cette situation prend fin en février-mars 1993. Sur le terrain, en effet, les décideurs français rencontrent une difficulté sérieuse. La diplomatie américaine renonce désormais à relayer les choix français auprès des décideurs politiques de la région. Au contraire, l'appui militaire fourni au FPR par le régime ougandais de Yoweri Museveni, proche de

17. C'est là une norme de procédure (non écrite) que nous avons empiriquement « rencontrée » lors d'un séjour d'immersion au Conseil de sécurité durant l'été 2002.

L'humanitaire comme norme du discours au Conseil de sécurité
Cultures & Conflits - n°60 - 2005

Washington, perdue. Les décideurs de la politique africaine de la France ont ainsi perdu cette précieuse ressource diplomatique de Guerre Froide : la bienveillance américaine à leur égard face aux risques de déstabilisation et d'avancée de l'influence soviétique. Ils perçoivent au contraire une nouvelle pression concurrentielle « anglo-saxonne », à laquelle ils répondent sur le terrain militaire.

Avec la reprise des combats le 8 février 1993, et avec l'implication croissante des soldats français dans les combats aux côtés du régime rwandais (opérations *Volcan* et *Chimère*) après plus de deux ans de présence au Rwanda, et ce dans un contexte d'exacerbation des exactions contre les Tutsi sous l'impulsion de l'entourage du Président rwandais (l'Akazu), l'ONU apparaît comme une nouvelle ressource mobilisable. Une opération de maintien de la paix de l'ONU signifie en effet la cessation négociée des combats, donc de la progression de la rébellion, et l'ouverture de négociations en vue du partage du pouvoir. Ici, le maintien du régime en l'état n'est plus envisageable, mais la perspective d'éviter une victoire totale du FPR et de gagner du temps peut satisfaire les proches du régime rwandais à l'Élysée.

Pour le succès de cette nouvelle option, la délégation française à l'ONU, alors dirigée par Jean-Bernard Mérimée, doit obtenir la saisine du Conseil de sécurité sur cette question et doit veiller à conserver une voix influente, prépondérante, dans les débats. La diplomatie française est ainsi mobilisée par l'Élysée pour négocier un cessez-le-feu et l'engagement du régime rwandais et du régime ougandais dans un processus de paix, en liaison avec l'OUA, rejetant ainsi le spectre de l'« ingérence » aux yeux des membres du Conseil qui lui sont très hostiles. Aucune délégation siégeant au Conseil en 1993 n'est très liée au régime rwandais¹⁸, d'où la primauté reconnue à la délégation française. Reste la réticence d'origine budgétaire, portée par les principaux bailleurs de fonds des opérations de paix, Washington en tête.

L'analyse des procès-verbaux officiels de l'ONU nous a permis d'établir le poids de l'argument humanitaire utilisé par la délégation française. De façon intéressante, les propos lient fréquemment cette dimension humanitaire au « précédent » somalien : en décembre 1992, en

18. Outre les cinq permanents, les membres du Conseil en 1993 sont : le Brésil, le Cap-Vert, Djibouti, l'Espagne, la Hongrie, le Japon, le Maroc, la Nouvelle-Zélande, le Pakistan, et le Venezuela.

DAVID AMBROSETTI

effet, les Etats-Unis ont obtenu une forte mobilisation internationale pour leur opération « militaro-humanitaire » *Restore Hope* en Somalie, une opération promue par différents services de l'appareil d'Etat américain, y compris le Pentagone¹⁹. En mars 1993, cette opération apparaissait comme le terrain d'expérimentation d'un instrument de maintien de l'ordre régional qui, s'il s'avérait efficace, mériterait d'être imité par des puissances régionales dans leur sphère d'influence. Avec cette évocation du précédent somalien, Paris rappelle le soutien qu'il a accordé à *Restore Hope*, et appelle à un contre-don (le « *tit-for-tat* » dont parle Robert Axelrod) au profit d'une action voulue cette fois par l'Elysée.

Mais l'argumentation française vise également les autres membres du Conseil et les diplomaties extérieures qui observent, et ce précisément pour agir indirectement sur la délégation américaine. L'argumentation tend à faire apparaître toute implication onusienne au Rwanda comme normale, et toute obstruction à cette implication comme anormale, problématique, en vertu de la sélectivité flagrante dont ferait preuve Washington entre les différentes « crises humanitaires ». Nous ne pensons pas que la délégation française puisse inspirer une gêne suffisante dans les esprits des délégués américains *sans* l'anticipation d'un ralliement, même mou, d'autres délégations à la position alors défendue par les Français. Apparaître comme le seul blocage à une opération souhaitée par les autres délégations ainsi que par le Secrétariat général des Nations Unies ne saurait être une chose totalement anodine pour les décideurs américains en cette année 1993. Si, à propos de questions jugées stratégiques, Washington n'hésite pas à empêcher toute immixtion du Conseil, ses préoccupations budgétaires ne suscitent pas, ou pas encore, la même détermination sur une question si périphérique.

La délégation américaine accepte en mars 1993 la saisine de l'ONU destinée à interrompre les livraisons d'armes de l'Ouganda vers le FPR, d'où la mise en place d'une mission d'observation à la frontière ougandorwandaise en juin 1993, transformée en déploiement de Casques bleus (la

19. Voir dans Clarke W., Herbst J. (ed.), *Learning from Somalia : the Lessons of Armed Humanitarian Intervention*, Boulder, Westview, 1997, les articles de Woods J., « U.S. Decisionmaking During Operations in Somalia », pp. 155-156, et de Prunier G., « The Experience of European Armies in Operation Restore Hope », pp. 135-147. Selon ce dernier, le Secrétaire à la Défense, Dick Cheney, était alors soucieux de promouvoir une opération militaire « idéaliste » à visée publicitaire afin d'empêcher le nouveau Président américain Bill Clinton de procéder à des coupes claires dans le budget du Pentagone.

L'humanitaire comme norme du discours au Conseil de sécurité
Cultures & Conflits - n°60 - 2005

Minuar) en octobre 1993 après l'accord d'Arusha signé entre les parties le 4 août. L'objectif de l'ambassadeur français se limite à obtenir des autres membres du Conseil un appui distant aux compromis qu'il parviendra à négocier avec la délégation américaine quant au rythme et aux moyens à consacrer à ce déploiement onusien. Malgré la faiblesse de ces moyens et la lenteur de leur déploiement, la délégation française parvient à conserver le *leadership* sur ce dossier²⁰, contribuant au climat de confiance au regard des intentions pacificatrices du régime Habyarimana, qui dispose par ailleurs d'un siège de membre non permanent du Conseil dès janvier 1994.

Du fait de ce climat de relatif désintérêt, et du fait de l'hostilité qui règne à Washington à l'égard des opérations de maintien de la paix après la défaite américano-onusienne en Somalie dès juin et octobre 1993 et qui freine le fonctionnement normal de la Minuar, la préparation du génocide contre les Tutsi est bien avancée lorsque l'avion transportant Juvénal Habyarimana est abattu le 6 avril 1994. L'inquiétude saisit la délégation française à l'ONU devant le risque d'un discrédit total sur ce dossier, à mesure que le génocide est vu et admis par la plupart des délégations membres de l'ONU. Car cette nouvelle pression pesant sur les membres du Conseil de la part de leurs partenaires les plus attachés au maintien de la paix onusien en général ou à la stabilité régionale en Afrique en particulier risque de conduire ces membres à désigner les responsabilités du leader français dans ce dossier, disqualifiant ainsi la position d'influence de Paris à l'ONU sur la question, voire sur la gestion des conflits en Afrique plus largement.

L'objectif de sauver la crédibilité française rencontre un obstacle de taille : après le retrait belge de la Minuar, le Département d'Etat américain refuse tout engagement onusien au Rwanda qui permettrait d'interrompre le génocide, donc de rattraper l'échec passé et de réduire

20. Dans la plupart des dossiers, les membres du Conseil reconnaissent à une délégation le rôle de « leader », selon le terme qu'ils utilisent eux-mêmes, comme nous l'avons constaté à l'ONU. En général, cette délégation est celle qui a porté la question devant le Conseil et qui, dès lors, la suit davantage que les autres, prépare les réunions et les textes afférents, en association avec le Secrétariat général et la délégation présidant le Conseil. Le leader définit une orientation du Conseil sur ladite question et la propose à des délégations jugées importantes hors de la table de négociation puis au Conseil réuni en séances de consultations informelles, avant tout vote formel en séance publique. Ce rôle ne lui confère aucun droit particulier. Mais le leader se trouve en position de confiance et d'influence vis-à-vis des autres membres.

DAVID AMBROSETTI

l'inconfort des membres du Conseil. Au contraire, sous pressions américaines, le génocide est tu pendant près d'un mois, et la Minuar immobilisée par le Secrétariat général, avant d'être réduite drastiquement²¹. La seule porte laissée finalement ouverte à la délégation française par Washington est celle d'une intervention militaire dont Paris assumerait seul le coût matériel et politique, sous mandat humanitaire de l'ONU. Edouard Balladur y voit une façon de faire oublier l'engagement précédent de l'Elysée ; les conseillers militaires de François Mitterrand y voient, semble-t-il, une nouvelle occasion d'agir contre le FPR, en permettant de rassembler à la frontière zaïroise les forces hostiles au FPR²² – dont les forces coupables du génocide en cours.

Les procès verbaux des débats publics précédant l'adoption de la résolution 929 (qui autorise l'opération *Turquoise*) témoignent du discrédit dont souffre la délégation française sur la question. Celle-ci ne doit l'adoption de cette résolution 929 qu'au fort soutien de la représentante des Etats-Unis à l'ONU, Madeleine Albright. Ce discrédit ne va cesser de s'aggraver au cours des mois qui suivront. Il apparaît clairement lors du conflit qui éclate au Zaïre en août 1996 et qui donne lieu à une rébellion contre le régime Mobutu, une rébellion armée par le président ougandais et par le nouveau pouvoir rwandais issu du FPR victorieux en juillet 1994. Mobilisée par le conseiller Afrique de Jacques Chirac, Michel Dupuch, la diplomatie française tente, là encore, de saisir le Conseil de sécurité pour geler la progression de la rébellion. L'argument humanitaire est répercuté par l'ambassadeur Dejammet à New York²³. Une forte mobilisation diplomatique a bien lieu en

21. Power S., « Bystanders to Genocide. Why United States Let the Rwandan Tragedy Happen », *The Atlantic Monthly*, septembre 2001, pp. 84-108.

22. Quilès P., Brana P., Cazeneuve B., *Enquête sur la tragédie rwandaise (1990-1994)*, Mission d'information parlementaire, Paris, Assemblée nationale, rapport n°1271, 1998, pp. 339-344. Une situation similaire a accompagné l'engagement de Washington et de Pékin à l'appui des Khmers rouges en fuite en Thaïlande après l'invasion du Cambodge par l'armée vietnamienne pro-soviétique en 1979, un appui fourni à travers l'aide humanitaire destinée aux réfugiés cambodgiens fuyant les combats, des réfugiés de fait contrôlés par les Khmers rouges revanchards.

23. On craint alors, à raison, que la nouvelle Armée patriotique rwandaise ne profite de cette rébellion pour massacrer le million de réfugiés hutu présents à l'Est du Zaïre, au sein desquels sont disséminées les forces loyales à l'ancien régime Habyarimana et les génocidaires de 1994 qui ont fui le pays peu avant la victoire du FPR et qui, depuis, menacent le nouveau pouvoir rwandais depuis la frontière zaïroise.

L'humanitaire comme norme du discours au Conseil de sécurité *Cultures & Conflits - n°60 - 2005*

novembre 1996 à l'ONU sur la base d'une argumentation humanitaire²⁴, avant de s'estomper, laissant libre cours à des massacres systématiques de la part de l'Armée patriotique rwandaise causant la mort de dizaines de milliers de réfugiés (peut-être même deux cent cinquante mille voire plus) pendant près de six mois²⁵. Mais, même au plus fort de cette mobilisation humanitaire, la délégation française s'est trouvée isolée par ses partenaires, du fait des soupçons pesant sur elle. N'étant plus entendue, elle constate la perte de tout *leadership* sur ce dossier à l'ONU (au profit d'Ottawa, sous l'impulsion de Washington) et de l'essentiel de son influence dans la région.

L'idée humanitaire comme légitimation dans l'espace médiatique : une ressource diplomatique

Cette perte par la délégation française de ses positions d'influence au sein du Conseil de sécurité nous semble riche d'enseignements tant sur le fonctionnement cognitif et normatif de la légitimation que sur sa portée proprement politique.

Lorsque la délégation française à l'ONU choisit de mobiliser l'argument de l'urgence humanitaire et le précédent somalien, elle demande, de façon illocutoire, l'appui des autres membres du Conseil en vue d'inscrire le dossier rwandais à l'ordre du jour et de lui reconnaître une position de leader sur ce dossier, en vertu d'assertions sur le monde qu'elle espère voir acceptées en tant que règles. Selon ces assertions, après la visibilité considérable accordée par la délégation américaine à la valeur humanitaire du maintien de la paix en Somalie, toute occasion de montrer que le maintien de la paix onusien s'inscrit dans une finalité proprement humanitaire (comprise dans un sens large, « curatif ») doit

24. Le 15 novembre 1996, le vote de la résolution 1080 autorisant le déploiement d'une force multinationale au Zaïre sur une base humanitaire réunit dix-neuf Etats membres de l'ONU qui ont demandé à siéger (sans droit de vote) aux côtés des membres du Conseil. Plus significatif encore, le texte soumis au vote est finalement co-parrainé par trente-trois délégations diplomatiques. Parmi ces délégations, nombreuses sont celles qui n'ont que peu d'intérêts, voire aucun, pour la situation zaïroise en tant que telle.

25. Bradol J.-H., Guibert A., « Le temps des assassins et l'espace humanitaire, Rwanda, Kivu, 1994-1997 », *Hérodote*, n° 86-87, 1997, pp. 116-149. Lemarchand R., « Foreign Policy Making in the Great Lakes Region », in Khadiagala G., Lyons T. (ed.), *African Foreign Policies. Power & process*, Boulder, Lynne Rienner, 2001, p. 97.

DAVID AMBROSETTI

être saisie par les membres du Conseil, s'ils veulent éviter un risque de discrédit de l'interventionnisme sous mandat onusien pour cause de trop grande sélectivité. Et le dossier rwandais offre précisément une telle occasion, puisque les autres attentes partagées par un grand nombre de délégations, dont le respect formel des souverainetés et le respect des zones d'influence, sont satisfaites.

L'argumentation française place l'éventualité d'une inaction du Conseil dans le domaine du « problématique », et l'action sous pilotage français devient la réponse « normale », peu problématique, au problème précédent. Dans notre perspective, la nature problématique ou non réside dans les risques de sanction sociale négative qui sont perçus par les représentants à l'ONU dans leur travail quotidien, et à terme sur leurs positions au sein de leur diplomatie. Car ces diplomates se trouvent *engagés* par la demande française, qu'ils peuvent sanctionner positivement ou négativement. Il faut donc bien voir que leurs comportements de sanction sont eux-mêmes socialement sanctionnés par leurs pairs, et par tous ceux à l'extérieur du Conseil qui entretiennent des attentes à leur encontre et qui ont les moyens de menacer à terme leurs positions, en vertu des ressources sociales qu'ils leur fournissent et qu'ils peuvent tout aussi bien leur retirer. Le risque de sanction négative qui s'applique à l'agent en passe d'agir s'applique de la même manière aux agents qui assistent à cette action « initiale » et qui sont appelés à réagir à cette dernière.

Par conséquent, les comportements de sanction sociale n'existent qu'en tant que comportements eux-mêmes attendus par d'autres, c'est-à-dire « normés », et tributaires du degré d'intériorisation des normes qui les prescrivent. Et parce qu'aucun individu ne peut anticiper à l'infini les probabilités selon lesquelles les agents reconnaîtront les normes leur prescrivant tel ou tel comportement en réponse à son comportement initial, cet effort d'anticipation a toutes les chances de s'arrêter au moment où la logique pratique de l'agent bute contre une norme dont le respect lui semble certain, en vertu de l'observation répétée de comportements qui laissent croire à une forte intériorisation de ladite norme. Ici, l'important est ce que l'agent croit le plus probable en vertu des croyances qu'il a identifiées au sein du groupe social quant à la *légitimité* de certaines pratiques par rapport à d'autres. C'est bien *sa croyance individuelle* en la *croyance collective*, en la légitimité de

L'humanitaire comme norme du discours au Conseil de sécurité
Cultures & Conflits - n°60 - 2005

certaines pratiques qui le guide, au plan pratique. Seule cette source d'une *quasi* certitude quant aux comportements d'autrui libère l'action quotidienne en indiquant les agissements qui, même s'ils ne répondent pas pleinement ou effectivement à toutes les attentes, ont malgré tout *peu de chances* de se voir censurés, en vertu des moyens d'évaluation pratique que déploient *normalement*, c'est-à-dire le plus souvent, les agents amenés à réagir aux dits agissements.

On comprend alors la valeur politique que nous reconnaissons à ces idées légitimes et à leur capacité de « déproblématisation ». La légitimation vise à favoriser l'acceptation dans un espace social donné (disons, *B*) d'une pratique initialement générée dans un autre espace social *A*, c'est-à-dire modelée par l'édifice normatif de *A* et non de *B*. Pour ce faire, la légitimation place cette pratique en conformité avec une idée légitime reconnue dans *B* pour surmonter les conflits de normes pouvant naître d'une telle rencontre entre *A* et *B*. Vraisemblablement, cette urgence légitimatrice ne germera que s'il apparaît que les agents de *B* se trouveront engagés par cette nouvelle pratique (initialement motivée par des attentes présentes dans *A*), qu'ils seront amenés à se prononcer sur elle, à la sanctionner positivement ou négativement.

Mais, ce faisant, la légitimation permet aux agents de *B* de se saisir de ces pratiques et éventuellement, s'ils restent durablement saisis, de peser sur les pratiques des agents de *A* en modifiant l'édifice normatif dans lequel elles s'insèrent. Telle est la valeur supplémentaire des pratiques légitimatrices que notre recherche a soulignée. En engageant chacun des membres du Conseil par sa demande de saisine sur la question rwandaise, l'ambassadeur français place ces derniers devant un ensemble d'attentes qui préalablement ne s'appliquaient pas à eux à propos de la situation au Rwanda. Ce faisant, il invite ces individus à se saisir de cette question en y portant leurs propres attentes et à transformer ainsi l'environnement normatif de l'espace social initialement saisi du conflit rwandais (composé des appareils diplomatico-militaires des Etats de la région des Grands Lacs et des quelques Etats extérieurs déjà intéressés par cette région), un espace social dont les règles étaient devenues défavorables pour Paris, étant donné la réduction de ses ressources diplomatiques provoquée par la fin de la Guerre Froide.

Ainsi l'ambassadeur brésilien Sardenberg, par exemple, n'avait-il que peu de raisons pratiques de s'inquiéter de l'évolution de la situation

DAVID AMBROSETTI

rwandaise avant mars 1993. Avec la demande française, de nouvelles attentes s'orientent vers lui en vertu de son *rôle* de membre du Conseil. Or un tel rôle et les attentes afférentes comportent des enjeux d'influence, de crédibilité, pour la diplomatie brésilienne dans son ensemble et pour ses décideurs politiques. L'image du Brésil, candidat à un siège permanent au Conseil, est alors engagée. Elle dépendra de sa capacité à répondre aux attentes qui lui ont valu son élection comme membre non permanent du Conseil (1993-1994), des attentes de la part de diplomaties qui ont soutenu sa candidature au Conseil et/ou de diplomaties qui ont voté pour lui au sein du groupe des Etats d'Amérique latine et des Caraïbes à l'Assemblée générale. Un exercice de ce mandat qui serait jugé très « anormal » par plusieurs de ces diplomaties ayant appuyé le nouvel élu aurait pour effet de grever son capital de crédibilité et ses chances d'une réélection future.

Reste à déterminer les individus dont l'ambassadeur Sardenberg, dans notre exemple, doit à son tour attendre un jugement positif, c'est-à-dire la reconnaissance plus ou moins molle de la normalité des comportements auxquels le convie la délégation française. Ici, l'évocation de l'urgence humanitaire doit être associée à un espace social plus large que le seul espace diplomatique international. Cet espace est composé de décideurs politiques, diplomatiques et militaires intéressés par le conflit rwandais lui-même, mais aussi de décideurs politiques concernés par l'avenir de l'ONU et/ou par la stabilité en Afrique, de fonctionnaires internationaux, de membres d'organisations humanitaires et de défense des droits de l'Homme, ainsi que de journalistes, directeurs de rédaction, élites d'opinion ayant accès aux médias à grande diffusion à l'échelle internationale. Ces différents agents ont en commun d'avoir perçu la forte *légitimité* progressivement reconnue à l'idée humanitaire par leurs pairs et par les publics auxquels ils s'adressaient, et d'avoir placé leurs activités quotidiennes sous l'éclairage de cette idée, qui procurait ainsi du sens et générerait l'acceptation et le soutien de ces activités²⁶, notamment à travers

26. Une perspective généalogique plus large conduirait à établir les jeux et les enjeux qui ont favorisé la mise en avant des idées qui ont ouvert la voie à cette reconnaissance « spontanée » de la légitimité de l'idée humanitaire dans de larges espaces sociaux. C'est là une approche que nous n'avons pas adoptée. Nous veillons en revanche à ne pas céder à l'illusion téléologique selon laquelle cette voie cognitive et normative fût, depuis son « origine », choisie dans le but de favoriser l'instrument de l'intervention humanitaire. Il nous semble plus exact de parler d'opportunités certes modelées par les idées

L'humanitaire comme norme du discours au Conseil de sécurité
Cultures & Conflits - n°60 - 2005

la figure de la *victime*²⁷, d'autant plus facilement reconnue comme innocente qu'elle était lointaine et méconnue.

En conséquence, chaque recours à l'idée humanitaire constitue selon nous une *invitation* destinée à des journalistes, éditorialistes et autres élites d'opinion pour qu'ils se saisissent de situations internationales et reconnaissent la qualité de victimes à des individus qui, sans cet appel, n'auraient pas bénéficié d'un tel jugement parce qu'ils n'auraient pas attiré la même attention. L'idée humanitaire permet de faire entrer certaines situations (qui restent en grande partie politico-militaires aux yeux des décideurs diplomatiques) dans l'univers mental de nouveaux agents éloignés des enjeux politico-militaires en présence. En vertu de l'édifice normatif dans lequel s'insèrent les rôles assumés par ces agents, ceux qui les mobilisent s'attendent à une qualification des victimes introduisant des ressources nouvelles au sein d'un jeu préexistant.

Ce qui est valable pour les belligérants eux-mêmes, comme l'a montré la manipulation de l'aide humanitaire adressée aux Ibo pendant la guerre du Biafra (1967-1970) ou aux Ethiopiens pendant la famine de 1984-1985, au bénéfice de leurs maîtres politiques respectifs (Odumegwu Ojukwu et Mengistu Hailé Mariam), l'est également pour les différents agents qui poursuivent quelque objectif que ce soit au cœur d'un conflit. Dans leur travail quotidien tel que nous avons pu l'observer à l'ONU en 2002, les agents diplomatiques en charge de dossiers de conflits portent une vive attention aux images médiatiques et à leurs effets sur l'attention internationale, qui affecte nécessairement le travail de leurs partenaires et la hiérarchisation des urgences à l'ONU en transformant les informations qui y circulent.

L'invocation de l'idée humanitaire, du fait de la forte légitimité qui lui fut reconnue, a ainsi permis, au prix de certaines « traductions » et mises en congruence, une considérable extension dans le temps et dans l'espace de pratiques institutionnalisées, tant à travers les organisations humanitaires que dans le travail quotidien des journalistes, des militaires, des diplomates, des fonctionnaires de l'ONU. Les opérations onusiennes

dominantes qui les précédaient, mais qui ont été saisies par des individus relativement hétérogènes et ont évolué au gré des contingences politiques.

27. Nicolas G., « De l'usage des victimes dans les stratégies politiques contemporaines », *Cultures et conflits*, n°8, hiver 1992-1993, pp. 129-163.

DAVID AMBROSETTI

de l'après-Guerre Froide ont ainsi revêtu cette couverture légitimatrice. Il devenait difficile pour les membres du Conseil, dont notre ambassadeur Sardenberg, de refuser leur appui à la demande française d'une prise en charge du dossier rwandais, en l'absence d'autres considérations justifiant un tel refus, ce qui a rendu les réticences budgétaires américaines moins aisément exprimables trois mois après le début de *Restore Hope*.

La nécessaire protection des récits légitimateurs : de nouvelles normes inattendues dans la gestion onusienne des conflits

Toutefois, une telle profusion de pratiques placées sous l'idée humanitaire ne peut qu'accroître la tension subie par cette « voûte de légitimation »²⁸. Des pratiques incompatibles voire antagonistes ainsi légitimées en viennent à se rencontrer et se disputer sur le registre de l'urgence humanitaire. Les situations de conflits de basse intensité pendant la Guerre Froide ont montré à l'envi ces instrumentalisation « belligènes » de l'idée humanitaire (Cambodge, Afghanistan, Nicaragua, etc.). Des porte-parole légitimes de l'idée humanitaire ont cependant continué d'endosser les pratiques humanitaires des Etats au lendemain de la fin de la Guerre Froide, dans le cadre multilatéral de l'ONU, cette fois. Ces invocations de l'idée humanitaire assuraient ceux qui s'en prévalaient d'une sanction positive dans d'autres espaces sociaux, organisations humanitaires et organes de presse influents dans les Etats d'Amérique du Nord et d'Europe en particulier, rendant plus risquée l'opposition diplomatique à ces initiatives.

Ce climat général d'absence de risques de sanction négative à *court terme* instauré par le recours à l'idée humanitaire a fait apparaître un objectif plus diffus. Les sociolinguistes savent que le premier danger qui menace la « vie » d'un mot est sa répétition et l'inflation des signifiés auxquels il renvoie. La perte de sens menace ce mot, ce qui le condamnerait à la disparition, temporaire à tout le moins. Que faire si l'idée humanitaire entre progressivement en conflit avec d'autres idées normatives très légitimes ? Que faire si le mot *humanitaire* n'est plus *entendu*, ne fait plus sens ? Que faire si la voûte de légitimité qu'il

28. Nous empruntons cette formule à Berger P., Luckmann T., *La Construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens-Klincksieck, 1986, p. 88.

L'humanitaire comme norme du discours au Conseil de sécurité *Cultures & Conflits - n°60 - 2005*

apportait à tout un ensemble de rôles, de pratiques, d'institutions, s'effondre²⁹ ?

Ici réside la clef de la sanction sociale négative subie par la délégation française au Conseil de sécurité sur les dossiers rwandais puis zaïrois. Lorsqu'elle invoque l'urgence humanitaire à propos du Rwanda dès février-mars 1993, cette délégation peut être entendue : elle a su se rallier à cette idée humanitaire à chaque fois que cette dernière fut placée sous les feux des projecteurs au sein de l'ONU (résolution 43/131 de l'Assemblée générale du 8 décembre 1988 à l'initiative de B. Kouchner, opérations *Provide Comfort* et *Restore Hope* avec une forte implication diplomatique et militaire de Paris). Malgré le jeu militaire français au Rwanda, des observateurs distants, qu'ils soient diplomates, journalistes, fonctionnaires internationaux ou humanitaires, pouvaient y voir une volonté française de changer de « méthode », au profit du multilatéral.

Mais, après le 6 avril 1994, il est progressivement apparu que Paris a contribué à conduire l'ONU, et plus précisément les membres du Conseil de sécurité, à cette situation invraisemblable où un génocide faisant entre cinq cent mille et un million de morts en trois mois a pu être organisé en la présence de Casques bleus et par un régime dont le Conseil avait vanté les intentions pacificatrices, provoquant un blocage insurmontable de la part de la diplomatie américaine en vertu d'une aggravation du désamour entre ses élites d'opinion et l'ONU, et il est également apparu que cette catastrophe était en partie due à un refus élyséen de renoncer coûte que coûte à ses objectifs militaires contre le FPR.

La perspective d'un discrédit total du maintien de la paix et de sa vocation humanitaire après les échecs visibles en Somalie, en Bosnie et au Rwanda a provoqué une inquiétude diffuse dans l'esprit de tous les agents qui ont imbriqué une partie de leurs pratiques et de leurs rôles professionnels dans ce maintien de la paix et dans ce récit humanitaire³⁰.

29. Voir Hermet G., « Triomphe ou déclin de l'humanitaire ? », *Cultures et Conflits*, n° 11, automne 1993, p. 13.

30. Comme illustration *a posteriori* de cette inquiétude diffuse, voir les évocations du génocide rwandais dans le Rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, présidé par Panyarachun A., *Pour un monde plus sûr : notre affaire à tous*, 2 décembre 2004, A/59/565, notamment p. 20 § 13, p. 25 § 41 ou encore p. 36 § 87. Voir également le Rapport de la commission indépendante d'enquête nommée par Kofi Annan sur les actions de l'ONU lors du génocide de 1994 au Rwanda (rapport Carlsson), 15 décembre 1999, S/1999/1257, p. 28, ou encore le

DAVID AMBROSETTI

Cette inquiétude a conduit à une disqualification de Paris et de sa voix diplomatique à l'ONU sur la question des Grands Lacs de 1994 à 1998, surtout lorsque cette voix invoquait l'idée humanitaire³¹. De façon significative, le maintien de la paix a produit de nouvelles normes de comportement attachées au rôle de leader d'une opération onusienne de maintien de la paix, sous le double signe de l'autocontrainte et de l'engagement cette fois. L'autocontrainte concerne la poursuite d'objectifs politico-militaires par la délégation leader au cœur du conflit, des objectifs qui doivent s'arrêter là où apparaît le risque sérieux d'une crise humanitaire visible dans les médias des Etats principaux bailleurs de l'ONU alors que des Casques bleus sont déployés sur le terrain, et risquent de ce fait une défaite, des pertes trop importantes, l'humiliation, et finalement un retrait honteux. Une délégation se voit, en conséquence, d'autant plus aisément reconnaître le *leadership* sur un dossier de conflit qu'elle *s'engage* de façon crédible à assumer par ses moyens propres tout risque de profond discrédit des forces onusiennes qu'elle pilote face à une dégradation médiatisée de la situation humanitaire.

Le parcours de la délégation française à l'ONU, sous la direction de Jean-David Levitte, sur le dossier du conflit en République démocratique du Congo, est à ce titre significatif. Il a illustré le refus de toute velléité interventionniste sous couvert d'urgence humanitaire tant qu'une nouvelle crédibilité sur ce dossier n'était pas reconnue à la délégation française. Une fois ce *leadership* reconquis en 2002, Paris s'est trouvé en mesure de peser sur cette question et a même pu envisager en mai 2003 un nouveau déploiement militaire dans la région, le premier depuis 1994, via l'opération *Artémis*, cette fois sous étendard européen, dès lors que ce déploiement avait pour objectif politique de restaurer sur place l'autorité des Casques bleus (la Monuc) à un moment où la médiatisation de la situation humanitaire en Ituri plaçait ces derniers devant le spectre d'une nouvelle inaction honteuse face à des crimes de masse. En 2000, il faut le noter, le Royaume-Uni avait montré la valeur reconnue par les membres

Rapport du Groupe international d'éminentes personnalités nommé par l'Organisation de l'Union Africaine, *Rwanda : le génocide qu'on aurait pu stopper*, mai 2000, pp. 74-75.

31. Pottier J., *Re-Imagining Rwanda. Conflict, Survival and Disinformation in the Late 20th Century*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, montre combien l'habileté du nouveau pouvoir rwandais en matière de communication lui a permis de gagner le soutien de nombreux observateurs découvrant ce terrain (agents humanitaires, journalistes, experts ponctuels), un soutien parfois aveugle accordé au prix d'un renoncement aux principes humanitaires.

L'humanitaire comme norme du discours au Conseil de sécurité *Cultures & Conflits - n°60 - 2005*

du Conseil à cette capacité d'une délégation leader de venir au secours des forces onusiennes qu'elle pilote et de permettre leur victoire. C'était en Sierra Leone (opération *Palliser*, à l'appui de la Minusil).

Depuis les années 1970, le label *humanitaire* a montré sa capacité à légitimer des pratiques sans exiger des justifications plus élaborées quant à leurs objectifs précis et leurs moyens. Les actions étatiques placées sous le signe humanitaire se sont jouées pour beaucoup dans les mots utilisés pour les qualifier et dans les images choisies pour appuyer ces mots. L'ordre du discours, prenant appui sur des faits plus ou moins établis en vue d'en construire d'autres, constitue un objet d'étude critique privilégié, à ce titre.

Cette capacité à susciter des comportements de sanction positive dans les espaces médiatiques des Etats principaux bailleurs de l'ONU et parmi de nombreux agents humanitaires a ainsi encouragé la normalisation de cette référence au Conseil de sécurité à l'appui de pratiques volontaires. L'accent porté sur le geste secourable, en vertu de son caractère spectaculaire, dramaturgique, a freiné les efforts de normalisation d'engagements et d'autocontraintes politiques visant à dissuader les pratiques internationales favorisant la survenance de « crises humanitaires ». Malgré ses faiblesses propres à toute « justice du vainqueur », le développement actuel d'une justice pénale internationale pourrait peut-être, en principe, fournir un appareil de sanction capable d'une telle dissuasion.

Mais la sanction ne se limite pas à sa forme juridictionnelle, encore fragile. Elle peut être sociale, liée à la reproduction (ou non) des pratiques qui permettent à des individus de maintenir leurs positions décisionnelles sur la scène politique nationale et internationale. Ici, seule l'enquête empirique permet d'identifier les espaces sociaux, les ressources et les comportements de sanction en jeu dans un domaine d'action internationale donné. Les pratiques légitimatrices humanitaires ont ainsi révélé leur capacité à transformer l'environnement social appelé à sanctionner les pratiques interventionnistes au cœur des conflits internes ou régionaux, en « invitant » de nouveaux « juges », porteurs d'idées légitimes et d'assertions sur le monde en partie différentes, à se saisir de ces pratiques, à se trouver engagés par elles.

DAVID AMBROSETTI

Ces pratiques légitimatrices adoptées en réponse à des urgences politiques contingentes ont bien, dans notre cas d'étude, transformé l'*espace de jugement* édifié autour des pratiques interventionnistes de maintien de la paix décidées à l'ONU, au point de faire naître de nouvelles contraintes normatives et un nouvel enjeu d'influence diplomatique dans le sens de la protection de la crédibilité du maintien de la paix onusien vis-à-vis du récit humanitaire qui le fonde aux yeux d'un grand nombre d'observateurs extérieurs aux enjeux politico-diplomatiques, en particulier les destinataires des médias à large audience. Les décideurs étatiques pourraient bien voir les règles de leurs jeux concurrentiels au cœur des conflits extérieurs partiellement transformées. A moins qu'ils ne finissent par juger ces nouvelles normes si contraignantes qu'ils choisissent de fragiliser ce récit humanitaire et de prendre progressivement appui sur d'autres espaces sociaux fondés sur de tout autres idées légitimatrices.